Nr 12 WARSZAWA, 15 CZERWCA ROKU 1939. ROK XXI

GAZETA ADMINISTRACJI

DWUTYGODNIK

POŚWIĘCONY PRAWU PUBLICZNEMU ORAZ ZAGADNIENIOM ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ I SAMORZĄDOWEJ

TREŚĆ:

REDAKTOR: FRANCISZEK KAUFMAN

WARUNKI PRENUMERATY:

rocznie z przesyłką zł 18.—
kwartalnie „ „ zł 4.50
Pojedynczy numer zł 1.—

CENA OGŁOSZEŃ:

strona	1/1	1/2	1/4	1/8
zł	200	120	65	35

Konto czekowe P. K. O. 30192. Konto pocztowe Kartoteka nr 6 (do sumy 50 zł).

Redakcja i administr.: Trębacka 11. Tel. redakcji 606-17; tel. administracji 606-14.
Redakcja rękopisów nie zwraca.

Mgr STANISŁAW MALANOWICZ.

KU OŻYWIENIU DZIAŁALNOŚCI GROMAD WIEJSKICH

Osąd ogółu mieszkańców wsi i osiedli o charakterze wiejskim, jak i czynnych samorządowców o dotychczasowej działalności gromad i jej wynikach, jest raczej ujemny.

Stąd też i żywa wymiana zdań na ten temat, jak i wiele rad lekarskich, zapisujących niedorozwiniętemu organizmowi gromad różne środki zaradcze.

Źródła niedomagań według ustalonej opinii szukać niewątpliwie należy przede wszystkim w braku dysponowania przez samorząd gromadzki dostatecznymi funduszami. Dostatecznymi w stosunku do postulatów stawianych przed tym samorządem przez opinię publiczną oraz do istotnych potrzeb, jakie na wsi polskiej powinny być realizowane.

Nie tylko jednak zagadnienie finansowe oczekuje na rozwiązanie i nie ono jest wyłącznym źródłem niedomagań i przyczyną żalu nad skromnym dorobkiem gromad. Zwłaszcza gromad położonych na obszarze województw centralnych i wschodnich, a częściowo i województw zachodnich. Przed postawieniem jednak wniosków a dla uwypuklenia praktycznego tła, na jakim budujemy nasze hipotezy, należy przynajmniej powierzchownie zanalizować zestawione po raz pierwszy przez G. U. S. wydatki i dochody gromad wiejskich za rok 1936/37, bez województwa śląskiego, na terenie którego gromad nie ma, oraz bez gromad powiatu kościańskiego (woj. poznańskie) i brzeskiego (woj. krakowskie), dla których nie nadesłano danych.

WYDATKI I DOCHODY GROMAD WIEJSKICH W ROKU 1936/37

Tysiące złotych

WOJEWÓDZTWA	Liczba gromad prowadzących gospodarkę pieniężną	Wydatki			Dochody		
		Ogółem	zwyczajne	nadzwyczajne	Ogółem	zwyczajne	nadzwyczajne
Ogółem:	7954	11908	9937	1971	12390	10603	1787
Woj. centralne	619	1174	970	204	1210	1063	147
Warszawa.	293	209	193	16	218	211	7
Łódź	51	261	239	22	269	246	23
Kielce	76	323	225	98	351	283	68
Lublin	185	371	307	64	362	315	47
Białystok	14	10	6	4	10	8	2
Woj. wschodnie	923	207	186	21	289	258	31
Wilno	—	—	—	—	—	—	—
Nowogródek . . .	31	8	7	1	20	11	9
Polesie.	340	98	98	0	121	121	—
Wołyń	352	101	81	20	148	126	22
Woj. poznańskie i pomorskie	1781	1367	1285	82	1494	1374	120
Poznań	1443	1081	1000	81	1177	1066	111
Pomorze	338	286	285	1	317	308	9
Woj. południowe	4631	9160	7496	1664	9397	7908	1489
Kraków	973	1433	1264	169	1486	1327	159
Lwów	2021	4034	3401	633	4119	2548	571
Stanisławów. . . .	728	2325	1782	543	2366	1903	463
Tarnopol	909	1368	1049	319	1426	1130	296

Zatem na 41.276 gromad w Polsce, tylko 7.954 prowadzi budżetową gospodarkę pieniężną, w tym:

w woj. centralnych	na 2.743	gromad	—	619
„ wschodnich	„ 7.874	„	—	923
„ zachodnich	„ 6.504	„	—	1.781
„ południowych	„ 6.155	„	—	4.954
	41.276	„	—	7.954

Dla charakterystyki jeszcze kilka cyfr: np. w pow. chrzanowskim (woj. krakowskim), dochody gmin wynosiły 231.000, dochody zaś gromad 91.000 zł czyli 35% dochodów gmin.

Na obszarze pow. poznańskiego dochody gmin wyniosły 494.000 zł, dochody zaś gromad 111.000 zł czyli 22% dochodów gmin. W pow. wolsztyńskim dochody gmin wyrażają się kwotą 132.000 zł, gromad natomiast sumą 18.000 zł (14%), w woj. lwowskim w pow. drohobyckim dochody gmin wyniosły 221.000 zł, dochody gromad 270.000 zł, a więc 124% dochodów gmin. W pow. chrzanowskim na utrzymanie admini-

stracji wydają gromady 39%, na majątek gromadzki 14%, na drogi 3%. na oświatę 4%; pow drohobycki na administrację 19%, majątek gromadzki 32%, na oświatę 2%, na rolnictwo i bezpieczeństwo 4%.

Dochód gmin wiejskich na obszarze woj. stanisławowskiego wyniósł w 1937/38 r. 3.272.000 zł, dochód zaś gromad 2.609.000 zł, czyli dochody gromad stanowiły omal 60% dochodów gmin. W woj. wileńskim natomiast, jak widzimy z powyżej zamieszczonego zestawienia, budżetów gromadzkich w ogóle nie ma.

Globalne zatem kwoty przeznaczone przez samorząd gromadzki na cele związane z licznymi zagadnieniami, jakie wspólnie tworzą kulturę wsi, są o wiele za małe, aniżeli nawet to co sama wieś uznaje za niezbędne do zrealizowania w latach najbliższych.

W dalszym ciągu przystąpimy do omówienia tez i wniosków, jakie wzięto za podstawę do referatu pod tytułem [1]) „Samorząd gromadzki na wsi“, a mianowicie:

Tezy

Samorząd gromadzki przewidziany postanowieniami ustawy z 23.III 1933 o częśc. zmianie ustroju samorządu teryt. (Dz. U. poz. 294) i rozporządzenia IV Ministra Spraw Wewn. z 29.I 1937 r. wydanego w porozumieniu z Ministrem Skarbu o gromadach (Dz. U. poz. 70) odgrywa w życiu wsi polskiej zbyt skromną i znikomą rolę.

Zainteresowanie się samorządem gromadzkim i jego zadaniami tak wśród społeczeństwa wiejskiego, jak i we władzach nadzorczych jest niedostateczne.

Pomimo tego stanu rzeczy, a jednocześnie dużego prawdopodobieństwa, iż radykalna reforma finansów komunalnych, zapewniająca między innymi również i samorządowi gromadzkiemu zupełnie wystarczające źródła dochodu w najbliższej przyszłości realizawana nie będzie, przypuścić należy, iż samorząd gromadzki po przeprowadzeniu pewnych reform, w poważniejszym stopniu aniżeli to dotychczas miało miejsce, przyczynić się może do podniesienia stanu gospodarczego wsi.

Wnioski

Aby przyśpieszyć i ożywić działalność gromad, należy między innymi dążyć do przeprowadzenia następujących reform:

---

[1]) Wygłoszony przez radcę M. S. Wewn. St. Malanowicza w dn. 16 maja b. r. na Podkomisji Organizacji Życia Wiejskiego, Biura Komitetu do Spraw Kultury Wsi.

I) Przewidzieć do dyspozycji gromad odpowiednie środki materialne w ramach dzisiejszych możliwości finansowych naszego Państwa.

II) Wskazać zadania o charakterze niejako powszechnym i interesujące ogół mieszkańców gromady, możliwe do wykonania w ramach obecnie obowiązującego ustawodawstwa przy użyciu skromnych środków finansowych.

III) Umożliwić gromadzkim organom stanowiącym stosowanie wobec mieszkańców gromad przymusu w specjalnych przypadkach, gdy zaniechanie względnie realizacja pewnych zamierzeń przyczynić się może do gospodarczego podniesienia wsi poprzez zaspokojenie wspólnych gromadzkich potrzeb.

IV) Spowodować wzmocnienie zainteresowania się władz nadzorczych życiem gromadzkim przez:

a) przeanalizowanie zadań gospodarczych powierzonych gromadom pod kątem ich realizacji przez właściwe organa, tj. rządowe, samorząd terytorialny i gospodarczy oraz organizacje społeczne,

b) ustalenie w obrębie powiatu hierarchii potrzeb gromad,

c) przeszkolenie 40.000 sołtysów i ponad 600.000 radnych gromadzkich.

V) Przeprowadzić rewizję terytorialną gromad, a mianowicie:

a) zmniejszyć obszar gromad do takich rozmiarów, aby łatwiej można było znaleźć dla jej mieszkańców wspólne zainteresowania,

b) znieść t. zw. enklawy.

Do wniosku nr I.

a) Najdalej idące i radykalnie rozwiązujące zagadnienie finansów gromad, lecz w dzisiejszych możliwościach nieledwie wykluczone z teoretycznych rozważań, to uprawnienie wszystkich gromad do uchwalania i pobierania danin samoistnych w takich rozmiarach, jakie za potrzebne uznają organa gromad i władze nadzorcze. Konsekwencją tego byłoby jednoczesne uznanie pewnych zadań gromad za obowiązkowe w miejsce dotychczasowych dobrowolnych.

Czy i jakie są możliwości dojścia w tej sprawie do porozumienia ze Skarbem Państwa? Przypuszczać należy, iż minimalne i że zagadnienie poruszone w tej płaszczyźnie do aktualnych przynajmniej w najbliższych latach zaliczone być nie może. W każdym razie dawno oczekiwana reforma finansów samorządowych nie może przejść do porządku dziennego nad zbliżającą się koniecznością uwłasnowolnienia

gromady pod względem finansowym. Może będzie ono na razie bardzo nikłe i odległe w czasie, nastąpić jednak nieuchronnie musi, jeśli pragniemy podnieść stopę życiową wsi polskiej.

b) Upoważnić do pobierania danin samoistnych tylko niektóre gromady, stwierdzając uprzednio na ich obszarze niezbędną potrzebę wykonania pewnych zadań gospodarczych oraz zdolność mieszkańców (płatników) do ponoszenia pewnych określonych świadczeń pieniężnych. Gromady posiadające powyżej wymagane kwalifikacje, wskazane by były przez odpowiednie władze po uprzednim zasięgnięciu opinii wydziału powiat. i wydz. wojew. (zarządzenie M. S. Wewn. wzgl. wojewody, wydane w porozumieniu z władzami skarbowymi).

Ponieważ organa stanowiące gromad w pewnych przypadkach pomimo posiadania wymienionych wymogów mogłyby odmówić uchwalenia podatków — danin pieniężnych, należałoby władzom nadzorczym nadać odpowiednie uprawnienia stosowania przymusu. Oczywiście ze względów tak zasadniczych jak i pedagogicznych przymus ten byłby stosowany tylko w nadzwyczajnych okolicznościach.

c) Pobieranie danin samoistnych w gromadzie uzależnione by było od uprzedniego powzięcia odpowiednich postanowień w tej sprawie przez zainteresowanych płatników podatków bezpośrednich — uchwała taka powzięta np. większością 3/4 głosów wspomnianych płatników byłaby opiniowana przez radę gminną i zatwierdzana przez wydz. powiat., wysokość daniny regulowałby wydz. powiatowy.

System ten w pewnym stopniu byłby niejako zalegalizowaniem obecnego stanu rzeczy, wiemy bowiem, iż niektóre gromady nakładają na swych mieszkańców daniny; poza tym nosiłby on zupełnie wyraźny charakter dobrowolnego nakładania na siebie obowiązków finansowych, czego nie znajdujemy w pełni we wniosku poprzednim. Zastanowić się godzi, czy nie należałoby uzależnić ważności uchwały od uprzedniego uiszczenia przez płatników podatków i danin na rzecz Skarbu Państwa i związków samorządowych. W ten sposób byłyby skutecznie salwowane interesy Skarbu Państwa, P. Z. S. i gmin wiejskich.

d) Wreszcie jeszcze jeden ze sposobów zapewnienia środków materialnych gromadzie, mianowicie poważniejsze dotowanie tych gromad, które dawałyby pewność przeprowadzenia uprzednio uchwalonych przez organa stanowiące zamierzeń gospodarczych. Byłby to więc system „premiowania gromad", tzn. pierwszeństwo przy udzielaniu pomocy pieniężnej na inwestycje tym gromadom, które przy równych innych warunkach wykażą większą gotowość do świadczeń własnych. O podobnym sposobie premiowania gromad wspomina wojewoda wołyński

w okólniku nr 4 z dn. 24.XI 1938 r. o działalności gromad, wprowadzając tzw. gromady przykładowe. Mianowicie czytamy: „Najwłaściwszą formą rozbudzenia świadomości potrzeb i ukazania możliwości ich zaspokojenia jest organizowanie na wyższym poziomie pracy zbiorowej w poszczególnych punktach powiatu i gminy, które następnie stają się przykładem dla wsi sąsiednich. Na takie wsie przykładowe muszą być wybrane gromady posiadające potrzebną amibicję pracy i pewne uświadomienie społeczne. Przy skierowaniu na nich większego wysiłku, zostaną one pobudzone do wzmożonej działalności i wydobycia sił miejscowej ludności".

W systemie tym niewątpliwie bardzo poważną rolę odgrywałyby władze nadzorcze i one w znacznym stopniu byłyby czynnikiem decydującym. System ten na obszarach narodowościowo mieszanych niewątpliwie posiada duże plusy.

Związkiem dotującym byłby P. Z. S. względnie gmina wiejska. Tego rodzaju rozwiązanie łączy się z koniecznością posiadania przez dotujące związki samorządowe poważniejszych środków materialnych aniżeli to ma miejsce dzisiaj. Przy okazji nadmienić należy, iż wykorzystywanie obecnie obowiązującego przepisu art. 23 ust. (4) ustawy z dn. 23.III 1933 r. o częśc. zmianie ustroju samorz. teryt. (Dz. U. poz. 294) należy do bardzo nielicznych wyjątków.

Do wniosku nr II.

Postanowienia ustaw samorządowych w sposób bardzo wyczerpujący wymieniają zadania gromad, w tym niejednokrotnie istotnie trudne do zrealizowania przez przeciętną gromadę. Zastanowić się należy, czy nie byłoby pożądane, aby organom gromad wskazać i uzmysłowić niejako, iż między tymi zadaniami jest i szereg zadań najprostszych, o charakterze niejako powszechnym i możliwych do wykonania przy użyciu stosunkowo skromnych środków materialnych.

Będą to zamierzenia mające na celu bądź pośrednie ułatwienie spełniania pewnych czynności gospodarczych, trudnych do wykonania w indywidualnych gospodarstwach względnie wykonanie zadań o charakterze interesującym praktycznie ogół mieszkańców gromady. Do zamierzeń i zadań tych zaliczyć można np. założenie wspólnego śpichrza, pralni, suszarni, zorganizowanie akcji pomocy położnym, założenie biblioteki gromadzkiej, zorganizowanie opieki nad starcami, ułożenie chodników, zalesienie nieużytków, wybudowanie domu noclegowego itp. Zadania te w różnym oczywiście stopniu związane są omal z co-

dziennymi indywidualnymi potrzebami mieszkańców wsi względnie jej ogółu, a ich realizacja wprawdzie w niewielkim rozmiarze, lecz jednocześnie i przy skromnym nakładzie środków materialnych stać się może ułatwieniem pokonywania pewnych technicznych, czy też organizacyjnych trudności życia na wsi. Ponieważ niektóre z wsp. zamierzeń mogą być wykonywane z korzyścią dla sprawy również i przez dobrowolne organizacje społeczne, moment ten winien być brany pod uwagę przy ustalaniu zadań zainteresowanych gromad (w regionie, powiecie ew. gminie).

Ustalanie wspomnianych zadań odbywać się może regionalnie ewent. w skali powiatowej. Sposób wykonania niektórych z tych zadań wymaga specjalnego omówienia, forma spółdzielcza bowiem nie zawsze będzie tu odpowiednia.

Dokonując tego rodzaju podziału zadań gromady, jako pewnego rodzaju zasadę przyjmujemy, iż w miarę możności nie należy absorbować organów gromadzkich zagadnieniami ogólno-narodowymi i ogólnospołecznymi, a raczej wpajać przekonanie, iż należyte spełnienie obowiązków publicznych polega przede wszystkim właśnie na podnoszeniu życia zbiorowego gromad. Z praktycznego punktu widzenia szybkie realizowanie pewnych, chociażby drobnych, potrzeb gospodarczych w życiu wsi jest może bardziej wskazane aniżeli działanie na zbyt długą falę. W tych drugich przypadkach rola gromad powinna być raczej subsydiarna, wkładanie bowiem bez reszty całego wysiłku i wszelkich możliwości w realizację jednego zadania może chybić celu.

Niewątpliwie, np. zł 1.000 wydane przez gromadę na drogi, czy na szkoły, widocznego rezultatu nie da, ta sama natomiast suma włożona w organizację biblioteki gromadzkiej już na pewnym odcinku rozwiązuje interesujące nas zagadnienie.

Rozważania powyższe wynikają ze zjawiska, iż ciężar zagadnień gospodarczych może bardzo powoli, lecz systematycznie zdąża do oparcia ich realizacji przede wszystkim na gromadzie. Gmina, zwłaszcza duża, staje się niestety coraz bardziej urzędem administracyjnym, a nie żywym organizmem powołanym do realizowania zagadnień gospodarczych, sprawy gromad niejednokrotnie stają się w tych gminach czymś raczej kłopotliwym i odkładanym na dalszy „termin“. W powiatach małych, a zwłaszcza tam, gdzie i gminy są niewielkie, problem ten nie przedstawia się tak bardzo jaskrawo, tam bowiem gminy żywiej i skuteczniej reagują na potrzeby gromad. Kontakt z gromadami jest bardziej bezpośredni, częstszy i mniej urzędowy.

Do wniosku nr III.

Realizacja wielu zamierzeń na obszarze gromad, wymagająca powszechnej zgody i możliwa do wykonania przy użyciu wspólnego wysiłku materialnego, napotyka nieraz na brak zrozumienia względnie nawet na złą wolę części mieszkańców. Wniosek nr III szedłby w tym kierunku, aby w specjalnych przypadkach przy roztoczeniu jak najdalej idącego nadzoru można było wprowadzać przymus w stosunku do tych, którzy przeciwstawiają się podjęciu i wykonaniu wspólnych i koniecznych zadań leżących istotnie w interesie ogółu mieszkańców gromad. Zakładamy oczywiście, iż znaczna większość zainteresowanych jest skłonna do praktycznego rozwiązania podjętego zadania, ofiarowując stosowne świadczenia materialne względnie rzeczowe, udział jednak i „opozycjonistów“ uznajemy za konieczny.

Np. należyte zaopatrzenie wsi w wodę do celów gospodarczych i dla zapewnienia bezpieczeństwa wykonane być może jedynie wspólnym wysiłkiem, część jednak obywateli mimo oczywistej konieczności przeszkadza temu zamierzeniu, względnie zajmuje stanowisko obojętne. W obu powyższych przypadkach organa stanowiące gromady przy zastosowaniu odpowiedniej większości kwalifikowanej, władne byłyby podejmować uchwały postanawiające wprowadzenie przymusu (w postaci opłat lub świadczeń szarwarkowych).

Określenie, kiedy sytuacja dojrzeje do zastosowania przymusu, niewątpliwie napotka na duże trudności i ujmowane być musi z całą ostrożnością i subtelnością. Mniejszość podporządkowuje się woli większości, jeśli interes wspólny (gromadzki) tego wymaga i gdy istnieją odpowiednie warunki materialne zainteresowanych.

Do wniosku nr IV.

a) i b) Działacze samorządowi skarżą się, iż gminy i wydz. powiatowe zbyt powierzchownie interesują się gromadami. Wielotorowość w realizacji i przypadkowość wielu zamierzeń nie jest zjawiskiem specjalnie odosobnionym i często jest wynikiem właśnie obojętnego ustosunkowania się władz nadzorczych. Stąd wypływa konsekwentnie i konieczność praktycznego podziału zainteresowań między właściwe władze i organizacje dobrowolne. Zwłaszcza zamierzenia samorządu gromadzkiego i organizacji społecznych winny być z sobą sharmonizowane, tym bardziej, iż w praktyce inicjatywa raczej pochodzi od kierownictw organizacji społecznych aniżeli organów gromadzkich (mamy na myśli zamierzenia jednorodne o typie zbliżonym do siebie).

Przy podziale zadań pomiędzy poszczególne rodzaje jednostek samorządu i organizacyj społecznych należy mieć na uwadze koncentrację środków materialnych i sił ludzkich; z technicznego i organizacyjnego punktu widzenia daje to niewątpliwie poważne korzyści.

Pozytywne wyniki osiągnięte być mogą jedynie przy skoordynowaniu działalności samorządu z dobrowolnymi organizacjami społeczno-gospodarczymi, zwłaszcza takimi jak: kółka rolnicze, koła gospodyń wiejskich, koła młodzieży, spółdzielnie itp.

Podział zamierzeń gospodarczych powinien być poprzedzony ustaleniem na pewnych obszarach regionalnych hierarchii potrzeb gromad.

Współpracować tu winien samorząd gromadzki, gminny i powiatowy przy nietraceniu z oczu tych zadań, jakie wykonać może względnie zamierza państwo lub samorząd gospodarczy. Samorząd powiatowy winien dzierżyć w swych rękach ogólne kierownictwo administracyjno-techniczne przy spełnianiu przez pozostałe komórki czynności wykonawczych.

c) Zagadnieniem niewątpliwie ważnym z punktu widzenia propagandy samorządu jest zorganizowanie przeszkolenia sołtysów, podsołtysów i radnych gromadzkich. Nie jest to rzecz nowa, tu i ówdzie bowiem szkolenie w sposób niejako partyzancki było i jest prowadzone, odczuwa się jednak brak jednolitych wytycznych i wyraźnie sprecyzowanych założeń. Nie zastąpią przeszkolenia niewątpliwie pożyteczne, dobre, cenne i doskonale obmyślane wydawnictwa, książki i broszury wskazujące sołtysom i radnym gromadzkim ich prawa, obowiązki oraz zakres działania związków samorządowych. Potrzebne tu jest gorące, żywe słowo i praktyczne wskazówki z terenu, w obrębie którego kurs się odbywa.

Jednolitego systemu szkolenia sołtysów i radnych gromadzkich zastosować się nie da, poziom bowiem wyrobienia społecznego i intelektualnego, tak jednych, jak i drugich jest różny, jak i bardzo rozmaita jest działalność i wyniki prac gromad na obszarach poszczególnych województw. Powinny być jednak i wspólne tematy interesujące ogół gromadzkich działaczy samorządowych. Zastanowić się również należy, czy nie byłoby wskazane ponadto prowadzenie specjalnych kursów dla jednostek o wyraźnych cechach przywódców, zwłaszcza spośród młodzieży coraz bardziej interesującej się również i zagadnieniami samorządowymi.

Aczkolwiek rozwój kultury wsi wymaga podniesienia całej masy ludzkiej żyjącej na wsi, a nie tylko wybranych elementów, tym nie-

mniej wytworzenie grupy pionierów proces ten może tylko przyśpieszyć.

Do wniosku nr V.

Z chwilą wejścia w życie ustawy samorządowej z 1933 r., gromady były tworzone mechanicznie z gmin jednostkowych na obszarach województw południowych i zachodnich, przy niezmienianiu na ogół dotychczasowych granic gromad w woj. centralnych i wschodnich. W tych ostatnich województwach w dość licznych przypadkach gromady pod względem obszaru są zbyt wielkie, co utrudnia znalezienie wspólnych zainteresowań, korektura zatem obszaru niektórych gromad jest wskazana. Stosowanie przepisów art. 16 ust. samorz. zwłaszcza co do zmiany granic gromad w obrębie gminy w praktyce jest raczej wyjątkiem poza tym liczne zmiany granic województw i powiatów przesunęły niejako tę sprawę na drugi i dalszy plan.

Przy zmianie granic gromad i określaniu ich obszaru, należałoby mieć na uwadze następujące przesłanki poza postanowieniami art. 15 u. s.:

a) względy gospodarcze,

b) moment narodowościowy na obszarach mieszanych,

c) czy wieś jest skomasowana,

d) jej położenie, mianowicie czy nie w pobliżu i w obrębie wpływów miejskich,

e) czy wieś znajduje się w początkowej fazie organizacyjnej,

f) moment wygody dla ludności,

g) usprawnienie administracji publicznej tak rządowej jak i samorządowej.

Dla przykładu podajemy, iż np. pod względem obszaru i zaludnienia gromad, woj. wileńskie stanowiło w rzędzie innych województw rażący wyjątek, podczas gdy bowiem w skali ogólnopaństwowej przeciętny obszar i zaludnienie gromady wyraża się w cyfrach: 9 km^2 i 547 osób, dla woj. wileńskiego wynosiły one 33 km^2 i 1.146 osób.

Dla pozostałych woj. wschodnich znajdujących się w zbliżonych warunkach terenowych, liczby te wynoszą: dla woj. nowogródzkiego 13 km^2 i 555 osób, dla woj. poleskiego 20 km^2 i 552 osoby, dla woj. wołyńskiego 13 km^2 i 659 osób.

W wyniku dokonanej niedawno zmiany podziału granic gromad, przeciętny obszar zaludnienia gromady w woj. wileńskim wynosi obecnie 18 km^2 i 620 osób, co zbliża je do warunków wymienionych w po-

wyższych województwach, lecz daleki jest np. od warunków położonego obok woj. białostockiego, dla którego analogiczne liczby wynoszą 7 km^2 i 279 osób.

Zainteresowane organa związków samorządowych poza bardzo nielicznymi wyjątkami bardzo chętnie powitały wprowadzenie zmian granic.

b) Zagadnienie enklaw posiada raczej znaczenie drugorzędne, nie należy go jednak lekceważyć. W rozumieniu prawa prywatnego podział obszaru gminy na gromady nie jest zależny od tego do kogo poszczególne części tego obszaru należą, w granicach więc danej gromady muszą być zamknięte obszary zarówno należące do mieszkańców (i osób prawnych) tej gromady, jak też obszary, należące do mieszkańców i osób prawnych zamieszkałych w innych gromadach.

Dwie lub więcej nieruchomości stanowiące własność jednej osoby, lecz położone na obszarach różnych gromad, powinny być włączone, każda nieruchomość do tej gromady, na której obszarze jest położona. W interesie zwłaszcza gospodarstw mniejszych leży, aby prywatna własność nie była przecięta granicami gromad. W sprawie tej, jak wiemy, Min. Spraw Wewn. wspólnie z Min. Skarbu wszczęło specjalną akcję.

Trzema zatem elementami operowaliśmy w rozważaniach, aby zapewnić samorządowi gromadzkiemu lepsze warunki egzystencji i dalszy istotny rozwój.

Elementami tymi są: posiadanie dostatecznych środków materialnych, dokonanie w gromadach pewnych przeobrażeń techniczno-organizacyjnych i wreszcie dysponowanie uświadomionym społeczeństwem.

Słów kilka o tym ostatnim. Istotną treścią w samorządzie jest i będzie zawsze przede wszystkim człowiek. Obojętne, czy występujący jako silna indywidualność, czy w charakterze zgranej, ożywionej chęcią pracy grupy społecznej.

Społeczeństwo stanie się świadome i aktywne wtedy, gdy dokładnie zdawać sobie będzie sprawę z ogromu wysiłków, jakie je oczekują w najbliższej przyszłości. Musi mieć ono jednocześnie pełną świadomość, jakie są cele jego poszczególnych zamierzeń. Tylko w takich warunkach zapewnimy wsi jej rozwój gospodarczy i kulturalny. Czy społeczność zamieszkała dziś na wsi ma rzeczywiste praktyczne wyczucie tych zadań, jakie ma do spełnienia samorząd gromadzki? Sądzić należy, że jeszcze nie, a w każdym razie na pewno nie wszędzie.

Nie wstydźmy się więc, iż w tych warunkach przy organizowaniu pracy społecznej w gromadzie, niejednokrotnie należy jeszcze ucie-

kać się do stosowania pewnego przymusu i nacisku formalnego, względnie moralnego.

Nowe pokolenie, częściowo już zasiadłe przy warsztatach pracy na wsi i nieuchronnym zrządzeniem losu zajmujące coraz to nowe placówki, niewątpliwie tworzyć będzie społeczność już dostatecznie przygotowaną do rozbudowy życia gromadzkiego. Ale i przed nim wyrosną nowe potrzeby i zadania. Taka jest bowiem logika dziejów każdego pokolenia.

Na drodze życia, które już przebiegło, ma trwałe pomniki wysiłków i pracy, a dla narastającego pokolenia stanowi nowe trudy.

BRONISŁAW SZCZERBICKI

KILKA UWAG O ROZPRAWIE KARNO-ADMINISTRACYJNEJ

System polskiego prawa karno-administracyjnego znalazł swoje źródło w praktyce życiowej. Zapoczątkowany w zaraniu państwowości polskiej dekretem z 7.II 1919 r., upoważniającym komisarzy ludowych do nakładania kar w drodze karno-administracyjnej, był ze zrozumiałych względów niedoskonały, nastręczał wiele trudności w stosowaniu go praktycznym i w miarę formowania się jego pojęć podstawowych domagał się głębszego i szerszego opracowania.

Rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z 21.II 1919 r. zagadnienie nazwy systemu zostaje rozwiązane, wydane bowiem zostaje „postępowanie karno-administracyjne", które w ostatecznej swej formie ukazało się w rozporządzeniu Prezydenta R. P. z 22.III 1928 r. o postępowaniu karno-administracyjnym (Dz. U. poz. 365), uzupełnionym następnie ustawą z 19.II 1929 r. (Dz. U. poz. 135).

Zgodnie ze swoją nazwą rozporządzenie stanowi kodyfikację procedury karnej dla władz administracyjnych i w założeniu zasadniczym porównać go można z kodeksem postępowania karnego, obowiązującym w sądach powszechnych.

Jakkolwiek rozporządzenie Prezydenta R. P. o postępowaniu karno-administracyjnym było jednym z najważniejszych momentów w dziedzinie krystalizowania się pojęć o polskiej instytucji karno-administracyjnej, formuje bowiem odnoszące się do tej instytucji zagadnienie prawa formalnego — doskonałością zdaje się daleko odbiegać od krewniaczego rozporządzenia o kodeksie postępowania karnego.

Postępowanie karno-administracyjne wykazuje wiele luk prawno-formalnych, co było już przedmiotem rozważań na łamach prasy zawodowej[1]). Poza tym postępowanie to bardzo ogólnikowo potraktowało samą, niewątpliwie ważną, instytucję rozprawy karno-administracyjnej.

---

[1]) Patrz: „Gazeta Adm. i P. P. nr 8 z 1931 r. — *Tadeusz Jankowski*: Polskie prawo karno-administracyjne, w nr 17 z 1931 r. tegoż autora—Postępowanie karno-administracyjne a postępowanie administracyjne.

W art. od 19 — 23 postępowania karno-administracyjnego, omawiających najistotniejszą stronę rozprawy, ustawodawca używa określenia „władza"; np. „władza wyznacza rozprawę i wzywa obwinionego . . . . ." — „władza spowoduje przesłuchanie . . . . ." — „władza obowiązana jest zawiadomić . . . . ." i tp. Interpretując treść tych artykułów w łączności z obowiązującym formularzem protokołu rozprawy karno-administracyjnej, zatwierdzonym przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, dochodzi się do przekonania, że odnośnie rozprawy pod wyrazem „władza" należy rozumieć starostę, który przez wymienienie go w formularzu powołany jest do przeprowadzenia rozprawy, wydania orzeczenia i złożenia pod nim swego podpisu. Tymczasem w praktyce starosta przeprowadza rozprawę karno-administracyjną bardzo rzadko, częściej natomiast wicestarosta, najczęściej zaś któryś z wykwalifikowanych urzędników. Dzieje się to z usprawiedliwionych przyczyn służbowych, które absolutnie nie pozwalają tak staroście, jak i wicestaroście poświęcać się rozprawom, absorbującym bardzo wiele cennego dla nich czasu. Skoro więc życie zmusza zainteresowanych do obejścia przepisu, to wydaje się koniecznym stan ten usankcjonować formalnym przepisem, zezwalającym starostom wyraźnie na powierzenie przeprowadzania rozpraw karno-administracyjnych podległym, oczywiście wykwalifikowanym urzędnikom. Postępowanie karno-administracyjne nie uregulowało całego zagadnienia natury technicznej odnośnie rozpraw. Z luk tego rodzaju np. na pierwszy plan wysuwa się brak określenia, ile osób powinno brać udział w przeprowadzeniu rozprawy oraz jakie są funkcje poszczególnych osób, a zatem starosty (ewent. jego zastępcy), protokolanta, woźnego itp. Wskutek braku szczegółowego omówienia nadmienionej kwestii zdarzają się wypadki, gdzie rozprawę przeprowadza jedna, dwie, a częściej i więcej osób.

Między innymi brak jest dyspozycji czynności związanych z rozprawą. Np. od jakich formalności rozpoczyna się rozprawę? Brak wyjaśnienia co do kolejności przesłuchania obwinionego, świadków dowodowych, odwodowych i rzeczoznawców. Brak pouczenia o środkach mających na celu zapewnienie prawdomówności świadków i obwinionego (odosobnienie poszczególnych osób podczas przesłuchania).

Nie znajduje się nigdzie wyjaśnień, czy przy postępowaniu dowodowym obwiniony może zadawać pytania i czynić uwagi. Jeżeliby się uznało, że ze względów praktycznych jest to dopuszczalne, to zachodzi pytanie, komu obwiniony może stawiać pytania i w jakiej formie.

Nie ma dotychczas instrukcji o sposobie badania obwinionego,

świadków i biegłych. Często można być świadkiem takiego zachowania się względem obwinionego, że przeszkadza mu to w możności swobodnego wypowiedzenia się i wyświetlenia sprawy.

Zachodzi pytanie, czy przyznanie się obwinionego do winy zwalnia od przesłuchania świadków dowodowych.

Niedomówienie znajdujemy w art. 22 postępowania karno-administracyjnego. Z ustępu 2 tego artykułu, który brzmi: „Obwinionemu należy na jego żądanie przedstawić przebieg czynności dokonanych w jego nieobecności" — wynika, że obwiniony może być częściowo nieobecny na rozprawie; a zatem w jakich przypadkach obwiniony może być nieobecny na rozprawie, czy m. in. wolno go usunąć z sali rozpraw, jeżeli zachodzi obawa, że jego obecność ujemnie wpłynie na zeznawanie innych osób.

Trudność sprawia odpowiedź na pytanie, czy w sprawie prowadzonej przeciw kilku obwinionym można któregoś z nich przesłuchać jako świadka. W wypadku ewent. przeczącym — jak należy wypełnić orzeczenie, skoro się ma przekonanie, że zeznanie jednego wyłącznie z obwinionych przyczynia się do wyświetlenia prawdy.

Nie ma wyraźnego przepisu instrukcyjnego o sposobie ogłaszania orzeczeń, a forma przyjęta w formularzu orzeczeń wydaje się być, choćby ze względów technicznych, niewłaściwa.

Nie znajdujemy omawiania kwestii umorzenia w pewnych wypadkach sprawy karno-admnistracyjnej. Doświadczenie zaś wykazuje niezbędność zastosowania tej formy, np. w wypadku śmierci obwinionego przed wydaniem orzeczenia, w związku z wyjazdem obwinionego na stały pobyt za granicę i t. p.

Wiele t. p. braków utrudnia urzędowanie i sprawia, że w różnych miejscowo władzach administracji ogólnej różnie sobie radzą sami urzędnicy, wprowadzając rażącą niejednolitość urzędowania, przy czym ściągają na siebie wśród stron podejrzenie o nieprzepisowe urzędowanie.

Zrozumiałą jest rzeczą, iż postępowanie karno-administracyjne musi się zasadniczo różnić od przepisów regulujących postępowanie karno-sądowe. Wpływa na to okoliczność przede wszystkim zasadniczych różnic postępowania, z których sądowe jest oparte o zasadę skargowości, postępowanie zaś w sprawach karno-administracyjnych jest postępowaniem inkwizycyjnym, z czym łączy się postulat jak najszybszego reagowania na przestępstwo, o ile chce się osiągnąć cel, któremu ma służyć działalność karząca państwa. Z tych względów postę-

powanie karno-administracyjne nie może być przeciążone zbytnią ilością formalności, najczęściej zbędnych a przewlekających tok postępowania.

Na usprawiedliwienie nadmienionych luk w postępowaniu karnoadministracyjnym można podać i to, że w czasie opracowywania tego postępowania nie było dostatecznego doświadczenia ani własnego, ani też nie odziedziczono go po żadnym z zaborców.

Niemniej jednak z uwagi na powagę naszej instytucji karnoadministracyjnej, udoskonalenie prawa proceduralnego staje się konieczne.

O ile uważałoby się, że dotychczasowe postępowanie karno-administracyjne jest wystarczające lub nowelizacja jego z tych czy innych przyczyn jest jeszcze niemożliwa, to wskazane byłoby przynajmniej opracowanie pewnych wskazówek w przytoczonej materii.

Pole do pracy ma inicjatywa doświadczonych która wydatnie wzbogaciłaby naszą literaturę administracyjną, dokonałaby ujednolicenia urzędowania na tym odcinku, przez stosowanie w wątpliwych wypadkach pewnych rozumnych zasad i ułatwiłaby niejednokrotnie pracę interesowanym referentom.

JAN FRANKOWSKI

BUDŻETY GMIN WYZNANIOWYCH ŻYDOWSKICH NA ROK 1938 W WOJEWÓDZTWIE BIAŁOSTOCKIM W ŚWIETLE OBOWIĄZUJĄCYCH PRZEPISÓW

Gdy Główny Urząd Statystyczny opublikował w Kwartalniku Statystycznym, tom VI z r. 1929, studium *J. Bornsteina* o budżetach gmin wyznaniowych żydowskich w Polsce, w którym przyjęto za podstawę rozważań budżety z r. 1926, zdawało się, że odtąd budżety te staną się przedmiotem bliższego zainteresowania publicystów, pracujących nad sprawą żydowską.

Niestety; jedynie fragmenty budżetów dostają się czasami na łamy prasy, brak zaś publikacyj stałych, które by podawały zestawienia budżetowe, dotyczące już nie tylko gmin wyznaniowych żydowskich w całym Państwie, lecz chociażby tylko w poszczególnych województwach.

By zaradzić choć częściowo temu brakowi, podaję w załączonych tablicach zestawienia oddzielne tzw. wielkich i małych gmin wyznaniowych w województwie białostockim na rok 1938. Zestawienia te zostały sporządzone na podstawie projektów budżetów. Wartości tych zestawień nie umniejsza okoliczność, że przy zatwierdzaniu budżetów gmin tzw. wielkich, pewne pozycje uległy zmianom. W sumie budżety te rozporządzają funduszami, osiągającymi 1.550.970 złotych, co wskazuje na doniosłość roli, odgrywanej w życiu społeczno - gospodarczym województwa przez gminy wyznaniowe żydowskie.

Pobieżna nawet analiza tych budżetów rzuca charakterystyczne światło na istotę i charakter tych instytucyj prawno - publicznych oraz pewne tendencje, kolidujące w pewnej mierze z obowiązującymi przepisami.

Jak wiadomo art. 3 przepisów o organizacji gmin wyznaniowych żydowskich, obowiązujących od roku 1928 dla całego Państwa z wyjątkiem Śląska, do kompetencji tych gmin zalicza:

1) organizowanie i utrzymanie rabinatu,

2) zakładanie i utrzymywanie synagog, domów modlitwy, kąpieli rytualnych i cmentarzy,

3) czuwanie nad religijnym wychowaniem młodzieży,

4) troszczenie się o dostarczenie ludności żydowskiej koszernego mięsa i

5) zarządzanie majątkiem gminnym i fundacjami na rzecz gminy ustanowionymi, oraz wszelkimi urządzeniami i zakładami, do gmin należącymi.

Poza tymi głównymi zadaniami przepisy pozwalają gminom wyznaniowym żydowskim, z zastrzeżeniem praw i obowiązków Państwa i jego organów samorządowych, na udzielanie ubogim żydom pomocy dobroczynnej i zakładanie w tym celu instytucji dobroczynnych.

Jak wykazują zestawienia budżetów małych gmin wyznaniowych w województwie białostockim, intencje prawodawcy, aby gminy wyznaniowe żydowskie organiczały się w swej działalności do zadań ściśle religijnych, są na ogół przestrzegane. Subsydia, jakie te gminy udzielają organizacjom żydowskim, sumy przeznaczone bezpośrednio na szkoły religijne oraz dobroczynność, stanowią pozycje, dające się pomieścić w ramach ustawowych, bo nie przekraczają łącznie 10% wydatków budżetowych, podczas gdy rabinat, synagogi, cmentarze i łaźnie pochłaniają razem 24% wydatków budżetowych tych gmin.

Wręcz odmienne tendencje dają się zaobserwować na terenie tzw. wielkich gmin wyznaniowych żydowskich województwa białostockiego. Tutaj czynności fakultatywne gmin jako subsydiowanie organizacyj społecznych żydowskich, dobroczynność, szkoły i szpitale pochłaniają ogółem 28% wydatków budżetowych, podczas gdy na instytucje ściśle religijne, jak rabinat, synagogi, cmentarze i łaźnie rytualne oraz na wydatki gospodarcze gminy wielkie poświęcają tylko 27% swych wydatków budżetowych. 3% wydatków, zużytych na cele gospodarcze, należałoby również częściowo doliczyć do wydatków na cele nie związane ściśle z zadaniami ustawowymi gmin wyznaniowych, gdyż są przeznaczone częściowo na podatki i ubezpieczenia budynków szpitalnych, dobroczynnych i szkolnych. Uderza również nadmierny procent wydatków na administrację w wielkich gminach wyznaniowych żydowskich województwa, które stały się jakby organami autonomii narodowej żydowskiej.

Gdy z kolei zanalizujemy źródła dochodowe omawianych gmin, to przekonamy się, że i w tym zakresie jest duża różnica między gmi-

Zestawienie budżetów wielkich gmin wyznaniowych żydowskich w województwie białostockim [illegible]

DOCHODY

L. p.	MIASTA	Zaległości czynne	%	Składki gminne	%	Ubój rytualny	%	Rabinat	%	Synagogi	%	Cmentarze	%	Łaźnie rytualne	%	Subsydia, ofiary	%	Majątek	%	Kancelaria	%	Szkoły	%	Dochody z zakładów dobroczyn.	%	Inne chodody	%	Razem dochody
1	Białystok .	15000	4	165000	41	87960	21	—		10000	2	75000	19	17000	5	24000	6	3000	1	200	0	—		4000	1	—		401160
2	Grodno .	17000	8	55000	26	67200	32	6500	3	—		18300	9	17700	8	7000	3	8450	4	500	0	5150	2	—		1200	1	204000
3	Łomża .	6000	10	26648	43	22000	35	—		—		5500	9	1000	1	—		1200	2	—		—		—		264	0	62612
4	Suwałki .	28581	23	31920	25	22000	18	1000	0	1500	1	12000	9	800	0	16812	12	—		—		8400	7	—		5400	5	128413
5	Ostrów M. .	1500	5	9150	29	15000	48	—		—		2400	8	3000	10	270	0	—		—		—		—		—		31320
6	Ostrołęka .	1500	8	11000	45	6700	29	—		151	0	2100	9	720	3	1378	6	—		—		—		—		—		23550
	Razem .	69581	8	298718	36	220860	26	7500	1	11651	1	115301	14	40220	5	49460	5	12650	1	700	0	13550	2	4000	0	6864	1	851055

WYDATKI

L. p.	MIASTA	Zaległości bierne	%	Administracja	%	Ubój rytualny	%	Rabinat	%	Synagogi	%	Cmentarze	%	Łaźnie	%	Subsydia udzielone	%	Gospodarcze wyd.	%	Dobroczynność	%	Szkoły	%	Szpitale	%	Inne wydatki	%	Razem wydatki
1	Białystok .	25000	6	110470	27	48742	12	42542	16	15400	3	18610	4	23812	5	32330	8	10200	2	16400	3	32504	8	25150	6	—		401160
2	Grodno .	15000	7	28160	14	33065	17	16950	8	3900	2	15532	8	23750	11	22850	11	5542	2	7000	4	29101	14	1500	1	1650	1	204000
3	Łomża .	14395	23	5625	9	12600	20	13200	21	—		2150	4	—		200	0	3200	5	5000	8	3000	5	—		3242	5	62612
4	Suwałki .	28683	22	7527	6	10789	9	6720	5	1992	1	5486	4	—		2450	2	6100	5	16980	15	26772	20	12675	9	2240	2	128413
5	Ostrów M. .	1500	5	2000	7	8900	29	8650	28	400	1	1500	5	3000	9	300	0	100	0	2000	7	2650	8	—		320	1	31320
6	Ostrołęka .	2200	10	2010	9	6944	29	5200	22	420	1	800	3	—		1000	4	1570	7	1850	4	448	2	—		448	2	23550
	Razem .	86778	10	158792	18	121040	15	93262	11	22112	2	44078	5	50562	6	59130	7	26712	3	49230	6	95027	11	39325	4	8008	0	851055

Liczebność wielkich gmin wyznaniowych żydowskich i stosunek procentowy płatników składki gminnej do gólnej ilości żydów

Białystok (z Choroszczą)	lud. żydow.	45000,	płat.	3514 (4%)
Grodno	„ „	25000,	„	2860 (11%)
Łomża	„ „	10000,	„	659 (6%)
Suwałki	„ „	7500,	„	645 (8%)
Ostrów Mazowiecka	„ „	7000,	„	376 (5%)
Ostrołęka	„ „	4880,	„	627 (16%)

Razem w gmin. wiel. woj. biał. lud. żydow. 99817, płat. 8681 (9%)

W pow. augustowskim	żydów	4966,	płat.	466 (9%)
„ białostockim	„	12132,	„	1239 (10%)
„ bielskim	„	18080,	„	1984 (11%)
„ grodzieńskim	„	14483,	„	1211 (9%)
„ ostrołęckim	„	3162,	„	355 (11%)
„ ostrowskim	„	6693,	„	591 (9%)
„ łomżyńskim	„	15616,	„	1341 (8%)
„ sokólskim	„	8443,	„	1103 (13%)
„ szczuczyńskim	„	8002,	„	594 (7%)
„ suwalskim	„	1839,	„	288 (16%)
„ wołkowyskim	„	13956,	„	1569 (11%)
„ wysoko-mazow.	„	10326,	„	943 (9%)

Razem w mał. gm. woj. biał. żydów 117698, płat. skł. gm. 11684 (9%)

W wielkich gmin. żydów 99717, płat. 8681 (9%)
W małych gmin. żydów 117698, płat. 11684 (9%)

ogółem żydów 217515, płat. 20365

DOCHODY. ***Zestawienia budżetów małych gmin wyznaniowych żydowskich w województwie białostockim na rok 1938.***

L. p.	Powiaty	Zaległości czynne	%	Składki gminne	%	Ubój rytualny	%	Rabinat	%	Synagogi	%	Cmentarze	%	Łaźnie	%	Subsydia, ofiary	%	Majątek gminny	%	Szkoły wyznan.	%	Kancelarie	%	Inne dochody	%	Razem
1	Augustów .	3344	7	10708	21	15699	2	—		1100	2	3392	7	465	0	1150	3	—	—	15960	30	—	—	250	0	52068
2	Białystok .	6820	8	13259	18	42675	56	165	0	3175	4	3280	4	1780	2	909	1	2100	3	—	—	—	—	2701	4	76855
3	Bielsk Podl.	22725	19	27152	22	55254	45	—		750	0	10350	9	3350	3	2123	1	1310	1	—	—	275	—	778	0	124067
4	Grodno . .	4983	6	15541	18	44696	53	1840	2	3543	5	6739	9	705	0	3010	4	2475	3	—	—	20	—	271	0	83823
5	Ostrołęka .	2835	18	6540	43	4000	26	—		450	4	270	1	500	4	595	4	—	—	—	—	—	—	30	0	15220
6	Ostrów M. .	6225	22	6186	21	11321	31	—		255	2	937	4	425	3	1790	7	2610	0	—	—	—	—	—	0	29749
7	Łomża . .	10345	17	20377	33	25503	41	200	0	2405	4	2250	4	300	0	775	1	740	1	—	—	250	—	406	0	63551
8	Sokółka . .	7109	14	16643	33	22565	44	—		1728	3	2880	5	350	0	266	0	—	—	—	—	20	—	100	0	51661
9	Grajewo . .	4178	10	10460	25	21500	50	—		342	0	2970	7	700	2	937	2	—	—	900	2	—	—	842	2	42829
10	Suwałki . .	2208	17	2705	19	5850	44	—		185	1	1168	8	877	6	570	4	30	0	—	—	—	—	200	1	13793
11	Wołkowysk .	11307	13	25346	29	32503	36	—		3450	4	6923	8	4440	6	255	0	3515	4	—	—	—	—	372	0	88111
12	Wysokie Maz.	10895	19	10246	18	24245	42	—		2070	3	2983	5	600	1	3334	6	2915	5	—	—	—	—	900	1	58188
	Razem .	92974	13	165163	24	305811	43	2205	0	19453	3	44142	7	14492	2	15705	2	15695	2	16860	3	565	0	6850	1	699915

WYDATKI.

L. p.	Powiaty	Zaległości bierne	%	Administracja	%	Ubój rytualny	%	Pobory rabinów	%	Synagogi	%	Cmentarze	%	Łaźnie	%	Subsydia	%	Majątek	%	Szkoły	%	Dobroczynność	%	Inne	%	Razem
1	Augustów .	2782	8	5959	14	8874	20	8830	20	1820	6	2016	7	1010	5	376	0	890	4	17350	6	1450	5	711	4	52068
2	Białystok .	5970	8	6030	8	21000	28	23980	31	3970	5	1115	1	4585	6	1680	2	665	0	1825	3	3375	4	2660	4	76855
3	Bielsk Podl.	22734	19	10742	9	31586	26	34334	28	1670	1	3725	3	4810	3	1045	1	1178	1	1938	1	5109	5	4196	3	124067
4	Grodno . .	3413	5	8491	10	21697	29	24980	29	3240	4	2265	3	3959	5	1080	1	2157	2	4314	5	5697	7	2630	3	83823
5	Ostrołęka .	1632	11	920	6	3400	23	7100	46	400	2	80	0	150	1	—	—	480	4	200	1	308	2	550	4	15220
6	Ostrów M. .	1690	6	1348	5	7530	25	7820	26	5145	17	90	0	1347	5	200	1	2260	7	50	0	650	2	1619	6	29749
7	Łomża . .	6581	11	5165	9	15347	21	20940	34	4453	8	590	0	950	1	571	0	3787	7	2220	4	2775	4	772	1	63551
8	Sokółka . .	4213	9	3966	8	10185	20	16840	33	3330	7	2500	5	1387	2	1715	3	395	0	2685	5	2140	4	2305	4	51661
9	Grajewo . .	3507	9	3886	10	13700	32	12570	30	100	0	1020	2	700	1	1020	2	1290	3	1800	4	2610	6	626	1	42829
10	Suwałki . .	1218	9	1664	13	2972	22	4168	30	891	6	300	2	1105	5	—	—	835	6	50	0	260	2	330	3	13793
11	Wołkowysk	15752	18	12736	22	15874	18	23640	27	4310	5	2583	3	6120	7	725	0	3561	4	450	0	2669	3	385	0	88111
12	Wysokie Maz.	8696	15	3455	7	12736	22	20340	36	3710	7	2770	4	1770	2	200	0	715	0	250	0	485	0	3061	5	58188
	Razem .	78188	11	63668	9	164801	24	205542	29	33039	5	19054	3	27893	4	8612	1	18213	2	33132	5	27928	4	19845	3	699915

nami małymi a wielkimi. Przeciętnie 43% dochodów swych czerpią gminy małe z uboju rytualnego, podczas gdy składki gminne stanowią tylko 24% ich dochodów. Gminy wielkie natomiast główne źródło swych dochodów mają w składkach (36%), czerpiąc tylko 26% dochodu z uboju rytualnego. Cyfry te jednak wyrównywuje się częściowo, gdy weźmiemy pod uwagę, że utrzymanie uboju rytualnego kalkuluje się drożej gminom małym (24% wydatków), niż gminom wielkim, które wydają na ten cel tylko 15% swego budżetu.

Gospodarki gmin wyznaniowych żydowskich województwa białostockiego w świetle projektów budżetów na rok 1938 nie można nazwać racjonalną, gdy się zważy, że tylko 9% ludności żydowskiej jest opodatkowane na rzecz gmin. Wskazuje to na wielkie sproletaryzowanie mas żydowskich. Masy te, jak widać na przykładzie białostockim, coraz silniej skupiają się w większych ośrodkach miejskich, żądając od gmin wyznaniowych większych, aby pod pozorem akcji dobroczynnej były podporą ich egzystencji gospodarczej.

Władze nadzorcze, opierając się na przepisach obowiązujących, mają możność drogą odpowiednich skreśleń budżetowych oraz rewizji źródeł dochodowych nie dopuszczać do przeistoczenia się — wbrew ustawie — gmin wyznaniowych żydowskich na organa autonomii narodowej żydowskiej.

JERZY GRZYMAŁA POKRZYWNICKI

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE

W ŚWIETLE ORZECZNICTWA NAJWYŻSZEGO TRYBUNAŁU ADMINISTRACYJNEGO (LATA 1937 — 1938)

(Ciąg dalszy)

Art. 7. 1. Urzędnik powinien się wyłączyć:

a) w sprawie, w której sam jest stroną, albo pozostaje do strony w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy oddziaływa na jego osobiste prawa i obowiązki;

b) w sprawie żony, krewnych i powinowatych do drugiego stopnia włącznie, rodzeństwa i ich dzieci;

c) w sprawie swych rodziców przybranych oraz osób, będących pod jego opieką lub kuratelą;

d) w sprawie, w której był lub jest pełnomocnikiem jednej ze stron;

e) w postępowaniu odwoławczym, jeżeli brał udział w niższej instancji w wydaniu zaskarżonej decyzji;

f) w sprawie, z powodu której wdrożono przeciw niemu dochodzenie wstępne, postępowanie dyscyplinarne lub karno-sądowe.

2. Przełożony może wyłączyć podwładnego urzędnika, jeżeli uzna to za potrzebne ze względu na interes publiczny.

1) Jak wynika z wyroku N. T. A. z 24.III 1937 l. rej. 2830/35, niewyłączenie się w postępowaniu w drugiej instancji urzędnika, występującego w charakterze rzeczoznawcy mimo, iż w niższej instancji występował on już w tym charakterze — stanowi istotną wadliwość postępowania, skutkującą uchylenie decyzji niezależnie od tego, czy strona w toku postępowania domagała się wyłączenia.

Analizując w swoim czasie szczegółowo omawiany wyrok (OPA. nr 2131) zwracałem uwagę, że przepisy art. 7 post. adm. jako przepisy wyjątkowe i specjalne, zawierające wyczerpujące wyliczenie, nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej. Zresztą uchybienie urzędnika, który się nie wyłącza, nie jest uchybieniem ze strony władzy, tym bardziej, że ta przeważnie nie ma dostatecznych danych do badań w kierunku, czy nie zachodzą okoliczności, wymienione w art. 7 ust. 1 i takich badań z reguły nie przeprowadza z urzędu, zwłaszcza, gdy nie ma w tym względzie zarzutów. Podobne uchybienie urzędnika może pociągnąć za

sobą dla niego skutki dyscyplinarne, nie ma jednak wpływu na samą sprawę, już w postępowaniu administracyjnym zakończoną, o ile władza nie uzna popełnionego uchybienia za tak poważne, iż należy wznowić postępowanie.

Nie od rzeczy będzie rozpatrzyć także bliżej, jak na kwestię wyłączenia zapatruje się nasz k. p. c., a to z uwagi na duże podobieństwo redakcji art. 54 k. p. c. do art. 7 post. admin. Art. 54 k. p. c. postanawia m. in., że: „sędzia jest wyłączony z mocy samej ustawy . . . 5) w sprawach, w których w instancji niższej brał udział w wydaniu zaskarżonego orzeczenia . . .". Niezależnie od powyższego art. 55 k. p. c. przewiduje wyłączenie przez sąd sędziego na wniosek strony. Prokuratorzy oraz inne organa sądowe wyłączani są na wniosek strony przez swoje władze przełożone (art. 62 k. p. c.). Natomiast jak wiadomo postępowanie admin. nie przewiduje prawa stron domagania się wyłączenia urzędnika. Poza tym w przypadkach pogwałcenia art. 54 k. p. c. zachodzi nieważność orzeczenia sądowego na mocy wyraźnego przepisu ustawy (art. 409 p. 6 k. p. c.), którą to nieważność sąd bierze z urzędu pod uwagę (art. 408 § 2 i 434 k. p. c.).

Już z powyższych pobieżnych danych porównawczych uderza w oczy ogromna różnica, jaka istnieje w postawieniu kwestii wyłączenia względnie wyłączenia się w obu kodeksach. Polega ona na tym, że k. p. c. przewiduje nieważność orzeczenia z mocy samej ustawy w razie pogwałcenia przepisu art. 54, powierzając nadzór nad jego zachowaniem zarówno sądom jak i stronom. Natomiast w postępowaniu adm. wyłączenie odbywa się bez jakiegokolwiek udziału stron zagwarantowanego ustawą, a obowiązek wyłączenia się, jak to podniesiono wyżej, spoczywa na samym urzędniku, a obowiązek wyłączenia — na jego władzy przełożonej, o ile dowie się o przyczynach uzasadniających wyłączenie. Przy tym decyzje powzięte nawet z wyraźną obrazą art. 7, nie są obciążone nieważnością materialną.

Z powyższego zarysu porównawczego wynika, że uzupełniając w pewnym stopniu przez orzecznictwo luki w przepisach postępowania administracyjnego, dotyczących omawianej materii, nie należy sugestionować się podobieństwem redakcji art. 54 k. p. c. i art. 7 post. admin., albowiem treść tych przepisów obok pewnych podobieństw natury raczej materialnej, zawiera różnice zasadnicze, jeśli chodzi o stronę proceduralną.

Komentatorowie k. p. c., rozważając treść art. 54 k. p. c., na ogół są zgodni co do kwestii, że art. ten nie podlega wykładni rozszerzającej. Powodem wyłączenia się sędziego jest tylko udział jego w wydaniu orzeczenia sensu stricto (wyroki i postanowienia), nie zaś udział w ja-

kiejkolwiek innej czynności, chociażby ona była podstawą tego orzeczenia. Wydaje się, że w postępowaniu administracyjnym trudno iść dalej, niż czyni to w analogicznych przypadkach praktyka sądowa. Zresztą podobnemu poglądowi dał wyraz również N. T. A. w wyroku z 21.XI 1930 l. rej. 7042/29 (Zb. wyr. nr 306 A) uznając, iż organ wykonawczy, który zbierał materiały do sprawy w I instancji, nie ma obowiązku wyłączenia się w postępowaniu odwoławczym na podstawie art. 7 lit. e) post. adm., albowiem organ taki nie brał udziału w wydaniu orzeczenia I instancji, a jedynie dostarczał informacji, które posłużyły władzy do rozstrzygnięcia sprawy na podstawie jej własnej oceny. Nadto zgodnie z wyrokiem N. T. A. z 22.III 1935 l. rej. 442/30 (OPA. 1188), strony nie są uprawnione do wyłączenia urzędnika, a co za tym idzie, nieczynienie zadość odnośnemu wnioskowi strony przez władzę nie stanowi wadliwości postępowania.

Do powyższych wywodów należy dodać jeszcze uwagę, że powoływanie świadków i biegłych w post. adm. regulowane jest w sposób szczegółowy art. 57 do 64 tego post. Między innymi art. 62 stanowi, że „wzywanie i badanie biegłych dokonywa się na tych samych zasadach co wzywanie i badanie świadków". Ponieważ nie może być żadnej wątpliwości, że władza ma prawo w każdym stadium postępowania przesłuchiwać świadków-urzędników i to niezależnie od tego czy byli oni już przesłuchiwani przaz I instancję — wynika, że podobne prawo przysługuje władzy i w stosunku do biegłych. Pogląd Trybunału wyrażony w wyroku, przy uwzględnieniu cytowanego przepisu art. 62 prowadziłby do wniosku, że władzy II instancji nie wolno przesłuchiwać świadków, słuchanych w instancji I o ile są oni urzędnikami. Oczywiście pogląd taki byłby nie do przyjęcia.

Gwarancją bezstronności każdego biegłego jest złożenie przez niego przysięgi albo odpowiedniego przyrzeczenia zeznania prawdy według sumienia (porównaj wyrok N. T. A. z 5.III 1935 l. rej. 11250/32 Zb. nr 1028 S.), jeśli przy tym władza ma uzasadnione wątpliwości co do bezstronności biegłego, powinna go wyłączyć względnie go nie przyjąć (art. 63 post. adm.). Innych gwarancji dla zapewnienia bezstronności biegłych post. adm. nie zawiera, nie może więc tworzyć ich i judykatura.

Oczywiście można stać na stanowisku reprezentowanym między innymi przez *dr Ludwika Bara*[1]), że nasze postępowanie nie zapewnia

---

[1]) Wyłączenie organów w postępowaniu administracyjnym. Gazeta Administracji nr 5 z r. 1936.

w dostateczny sposób bezstronności urzędników i władz orzekających, jednak wydaje się, że ewentualne zmiany jasnych w tym względzie przepisów art. 7 naszego post. adm. nie można by przeprowadzić inaczej jak w trybie ustawodawczym, w imię doskonalenia porządku prawnego.

2) Ocena, czy w konkretnym wypadku istnieje interes publiczny uzasadniający wyłączenie urzędnika — należy do swobodnego uznania jego przełożonego, a więc usuwa się spod orzecznictwa N. T. A. (wyrok z 12.X 1937 l. rej. 886/37 Zb. nr 1465-A).

3) W wyroku z 16.XI 1937 l. rej. 3215/35 (OPA. 12-A) N. T. A. wypowiada następujące zdanie:

„Zarzut naruszenia art. 7 p. e) procedury administracyjnej przedstawia się jako nieuzasadniony, albowiem z aktów administracyjnych sprawy jest widoczne, że ponowne oględziny przeprowadzone zostały przez Zarząd Miejski nie z ramienia władzy odwoławczej, lecz z własnej inicjatywy w związku z podniesionym w odwołaniu zarzutem, że skarżąca nie miała możności wzięcia udziału w przeprowadzonych 17.X 1933 oględzinach. Zarządzenie i przeprowadzenie oględzin 5.III 1934 okazuje się zatem jako dokonane przez I instancję uzupełnienie stwierdzonego przez nią samą braku w jej postępowaniu, uzupełnienie polegające nie na kontroli wyników rzeczowych oględzin pierwszych, lecz na daniu stronie możności wzięcia w naoczni udziału, a w tych warunkach nie może traktowane być jako czynność, wchodząca w skład postępowania odwoławczego w rozumieniu wymienionego ostatnio przepisu".

Wydaje się, że jeśli stanąć na stanowisku, któremu dano wyraz w wyroku z 21.XI 1930 l. rej. 7042/29 (Zb. 306-A) oraz w wywodach moich zawartych w punkcie 1) obojętne byłoby, czy odnośny urzędnik dokonywał oględzin w I instancji, czy też w II, albowiem jego udział w sprawie nie może być uważany za udział „w wydaniu zaskarżonej decyzji".

Art. 9. 1. Osobą interesowaną jest każdy, kto żąda czynności władzy, do kogo czynność władzy się odnosi, lub też czyjego interesu czynność władzy choćby pośrednio dotyczy.

2. Osoby interesowane, które uczestniczą w sprawie na podstawie roszczenia prawnego lub prawnie chronionego interesu są stronami.

3. Wszystkie przepisy dotyczące osób interesowanych odnoszą się również do ich prawnych zastępców.

1) W wyroku z 8.V 1931 l. rej. 3803/29 (Zb. nr 394) N. T. A. stwierdza, że stronami według art. 9 post. adm. nie są osoby, „które

nie mogą skutecznie powołać się na żaden przepis prawa materialnego, który by był podstawą do uważania ich w tym postępowaniu za strony"....

2) Jak wynika z wyroku N. T. A. z 3.X 1935 l. rej. 11440/32,[1]) okólnik czy pismo okólne władzy, mające charakter instrukcji wewnętrznej, nie może być źródłem powstania dla osoby interesowanej — prawnie chronionego interesu, tym niemniej, jak wynikałoby z wyroku z 11.III 1936 l. rej. 3785/34[2]), strona która dostosowała swoje postępowanie do takiego zarządzenia władzy, nie powinna ponieść w swych interesach uszczerbku. Wynika to zarówno z zasady słuszności jak i z zasady pewności w stosunkach pomiędzy obywatelem a władzą.

3) W postępowaniu przed N. T. A. stosuje się art. 70 k. p. c., dotyczący współuczestnictwa jednolitego. W warunkach § 2 tego artykułu dwaj skarżący (osoby fizyczna i prawna) stanowią stronę procesową jednolitą. Ma to znaczenie w szczególności w wypadku, gdy jedna z tych osób nie wnosiła środków prawnych w post. adm. Do takich wniosków prowadzi analiza wyroku N. T. A. z 22.V 1936 l. rej. 717/35 (Zb. nr 1206-A). Stosując tę zasadę, nie można by odmówić prawa odwołania na przykład współwłaścicielowi rzeczy lub prawa, którego dotyczyła decyzja administracyjna, a który nie brał udziału w postępowaniu przed I instancją.

4) W wyroku z 19.IV 1937 l. rej. 6195/34[3]) — N. T. A. przyznał prawo strony właścicielowi gruntu, na którym stoi budynek, w postępowaniu dotyczącym zniesienia tego budynku, chociaż sam budynek nie stanowił jego własności. N. T. A. uznał, że decyzja władzy dotyczy także praw właściciela nieruchomości, albowiem pozbawia go możności eksploatowania swojej własności w sposób dotychczasowy, niezależnie od innych konsekwencji prawnych, jakie z powodu wykonania zaskarżonego orzeczenia mogą wyniknąć dla właściciela w stosunku do użytkowników względnie właścicieli znoszonych budynków.

5) Jak wynika z wyroku N. T. A. z 11.V 1937 r. l. rej. 2304/35 (OPA. 53-A) osoba, która podpisała dowód doręczenia aktu administracyjnego przeznaczonego dla innej osoby, nie ma z tego tytułu prawa skargi do N. T. A.

Do analogicznych wniosków należy dojść i w postępowaniu administracyjnym i stwierdzić, że przez sam fakt przyjęcia wzgl. podpisania

---

[1]) OPA. 1791.

[2]) Por. glosę do OPA. 1794.

[3]) Gaz Adm. Nr 23 z 1937 r. str. 1370.

dowodu doręczenia aktu administracyjnego, przeznaczonego dla innej osoby lub w imieniu tej osoby, osoba przyjmująca wzgl. podpisująca nie nabywa praw strony,,a co za tym idzie—i prawa wnoszenia środków prawnych w post. adm.

6) W wyroku z dnia 12.X 1937 r. l. rej. 886/37 (Zb. Nr 1465 A) N. T. A. przyznaje prawa stron pracownikom i emerytom Banku Polskiego w postępowaniu dotyczącym zmiany praw emerytalnych tych osób. Trybunał uzasadnia swoje stanowisko w sposób następujący:

„Według art. 9 p. 1 cytowanego wyżej rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym osobą interesowaną jest każdy, kto żąda czynności władzy, do kogo czynność władzy się odnosi, lub też czyjego interesu czynność władzy, choćby pośrednio, dotyczy — p. 2 zaś tego artykułu głosi, że osoby interesowane, które uczestniczą w sprawie na podstawie roszczenia prawnego lub prawnie chronionego interesu, są stronami.

Otóż niesporne jest, że skarżący mają do Banku Polskiego, a właściwie do jego funduszu emerytalnego roszczenie prawne o wypłatę świadczeń emerytalnych w wysokości i na warunkach prawomocnie ustalonych oraz, że roszczeniu temu odpowiada zobowiązanie Banku. Skoro więc zobowiązanie to ulega zmianie z mocy samego prawa na zasadzie art. 6 dekretu z 3.XII 1935 r. z chwilą zatwierdzenia przez właściwą państwową władzę nadzorczą—w niniejszym przypadku przez Ministra Skarbu w porozumieniu z Ministrem Opieki Społecznej—zmian, zastosowanych na mocy cytowanego dekretu, to jasne jest, że w postępowaniu mającym na celu wydanie decyzji z art. 6, skarżący mieli ustawowe warunki po temu, by ich traktować nie tylko jako osoby interesowane, lecz jako strony w rozumieniu p. 2 art. 9 prawa o postępowaniu administracyjnym".

Nie byłoby, moim zdaniem, przeszkód do przyznania omawianym osobom prawa stron przed N. T. A., albowiem istotnie zmiana przepisów emerytalnych Banku pozbawia pośrednio poszczególnych interesowanych pewnych praw i przeszkodą do takiego przyznania nie mógłby być moim zdaniem sam fakt nieposiadania przez te osoby praw stron w postępowaniu administracyjnym—dzięki niemożności wzięcia udziału przez te osoby w postępowaniu adm. Przemawia za tym wyrok N.T.A. z 19.II 1938 l. rej. 5360/35 (OPA. 52 A), z którego wynika, że legitymację do skargi do N. T. A. uzasadnia nie tylko bezpośrednie, lecz także pośrednie naruszenie praw. Wprawdzie N. T. A. w myśl art. 83 ust. 3 rozp. o N. T. A. nie uwzględnia „okoliczności faktycznych oraz środków dowodowych nie przytoczonych przed wydaniem zaskarżonego orzecze-

nia lub zarządzenia", jednak w danym wypadku nie chodzi o okoliczności „faktyczne" i „środki dowodowe" a o prawo, a następnie zarzutów swoich strony nie mogły w ogóle podnieść w post. adm., albowiem w nim udziału nie brały. W tych więc warunkach niepodniesienie zarzutów przez stronę w post. adm. nie stanowiłoby przeszkody do rozpoznania skargi przez Trybunał jak wynikałoby z wyroku z 13.X 1933 l. rej. 5803/31. (G. A. i P. P. nr 13 str. 421 z r. 1935. OPA. 689). Interesowani mogą więc udawadniać przed N. T. A., że nie zaistniały warunki ustawowe niezbędne do zmiany przepisów emerytalnych lub też, że władza postępowała dowolnie, wzgl. akta sprawy nie wykazują, jakimi się kierowała przesłankami. Trybunał może decyzję uchylić z powyżej wskazanych powodów. Jednakże wydaje mi się, że wyprowadzenie wniosku, iż odnośnym osobom przysługują prawa stron w postępowaniu administracyjnym dotyczącym zmiany ich uprawnień, byłoby dedukcją zbyt daleko idącą. Faktem jest bowiem, że przepisy prawa pozytywnego nie dają żadnej podstawy do mniemania, że wspomniane osoby mają prawo w jakimkolwiek stopniu uczestniczyć w danej sprawie. Cóż z tego, że na podstawie dotychczasowych przepisów przysługiwał im pewien wymiar emerytury, skoro ten wymiar może być zmieniony, o ile stan finansowy instytucji uległ niekorzystnym zmianom. Każdy pracownik Banku wstępując na służbę powinien był wiedzieć o tej możliwości wypływającej z prawa, nieznajomością którego nikt się usprawiedliwiać nie może, i powinien był liczyć się z tym przy obliczaniu możliwości swojej kariery życiowej. Należy również wątpić, czy ustawodawca pragnął stwarzać większą ochronę prawną dla tej kategorii pracowników w porównaniu z pracownikami państwowymi, którzy są całkowicie pozbawieni możności ochrony ich nabytych praw emerytalnych, gdyby rząd uznał za wskazane zmniejszyć lub zmienić te prawa.

Należy również zauważyć, że zatwierdzenie uchwał Banku przez władze ma charakter czynności wewnętrzno-nadzorczych i nie towarzyszy mu żadne postępowanie administracyjne, w którym mogłyby uczestniczyć jakieś strony. Co się zaś tyczy Banku Polskiego, to nie jest on władzą czy urzędem w zrozumieniu art. 1 post. adm., a więc i przepisy tego postępowania do niego się nie odnoszą. Nasuwa się więc pytanie, w jakim stadium i w jakiej formie władza ma umożliwić zrealizowanie przez zainteresowanych ich uprawnień procesowych, które im przyznaje Trybynał. Wydaje się, że taką formą byłoby danie im możności wypowiedzenia się o projektowanych zmianach statutu przez ministerstwo, lecz wówczas należałoby dać tę możność w s z y s t k i m stronom, przez doręczenie im odpowiednich pism indywidualnych, albo-

wiem specjalnymi przepisami nie jest dopuszczone „ogłoszenie" (art. 35 post. adm.)[1]).

Takie postawienie kwestii doprowadziłoby do ogromnego skomplikowania procedury, a stronom dałoby jedynie możność podnoszenie zarzutów tych samych, które mogłyby podnosić przed Trybunałem, to jest głównie zarzutu co do naruszenia przepisów—ograniczającego sferę swobodnego uznania władzy przy wprowadzaniu odnośnych zmian. Z powyższego wynika, że dla ochrony praw zainteresowanych wystarczy prawo ich skargi do N. T. A. bez uciekania się do fikcji tworzenia z nich stron, z którymi nie wiadomo byłoby co robić w postępowaniu administracyjnym.

Dodatkowo należy zauważyć, że wydaje się wątpliwym, czy zatwierdzenie przez władze w trybie nadzoru jakiejś uchwały osoby prawnej nie będącej władzą, może być w ogóle uważane za decyzję w zrozumieniu post. adm. Takie zatwierdzenie stanowi niewątpliwie akt administracyjny, lecz to wszystko. Nie jest on przeznaczony dla osób trzecich, a treść tego aktu może być odmienna od treści zwykłej decyzji. Zresztą i praktyka administracyjna potwierdza takie stanowisko, albowiem przy zatwierdzaniu, o którym wyżej mowa, nie podaje się uzasadnienia prawnego i faktycznego, ani klauzuli odwoławczej. Gdyby uznać omawiany akt zatwierdzenia za decyzję, należałoby go zaopatrzyć w uzasadnienie, albowiem, jak wynika z wyroku N. T. A. z 12.X 1937 l. rej. 886/37, o którym mowa na wstępie, N. T. A. do decyzji odmownych wymagających uzasadnienia, zalicza również decyzje wydawane przez władze z urzędu, a powodujące częściową utratę prawomocnie nabytych praw. W tym wypadku przewidziana przez prawo materialne rola władzy jako ex post nadzorczej zmieniona by została na rolę orzeczniczą.

Analizując pojęcie stron w postępowaniu administracyjnym, *Klonowiecki*[2]) uważa słusznie, „że stronami w sprawie według RPA mogą być tylko takie osoby interesowane, które biorą udział w sprawie w celu zrealizowania (wzgl. ochrony, jako jednej z form realizacji) swych praw podmiotowych publicznych". Musi istnieć przepis prawny, zapewniający osobie interesowanej ochronę lub realizację prawnie chronionego interesu. Poszczególne przepisy prawne, jeśli nawet stwarzają

---

[1]) Komentator wspomnianego wyroku w OPA. Nr 2401 p. *T. Szymański* zdaje sobie sprawę z tych trudności, proponując de lege ferenda wprowadzenie dla podobnych przypadków instytucji kuratora, nie daje jednak odpowiedzi jak ma postępować władza de lege lata, wykonując obowiązek doręczenia decyzji stronom.

[2]) Strona w Postępowaniu Administracyjnym. Lublin, 1938, str. 17 i nast.

pewne normy, których zachowanie przez władze leży w interesie obywateli, tym niemniej nie chronią ich właśnie interesów, a co za tym idzie nie poddają władzy w tym zakresie ich kontroli, jeśli te normy w żadnej formie nie przewidują ani udziału tych osób w postępowaniu, ani nie stwierdzają, że dane przepisy są ustanowione nie dla realizacji pewnych celów ogólnych lub w imię porządku prawnego, a dla ochrony właśnie tych lub innych jednostek [1]).

Wykładnia pojęcia strony w naszej praktyce nie może iść za daleko również z uwagi na tendencję orzecznictwa N. T. A. w kierunku ustanowienia obowiązku władzy do wzywania wzgl. zawiadamiania stron o wszczętym lub prowadzonym postępowaniu dla umożliwienia tym osobom zajęcia stanowiska względnie wysunięcia swych roszczeń, czy też żądań. Wymogiem praktyki adm. jest, aby: 1) władza mogła sobie zdać jasno sprawę, i to nie z przesłanek teoretycznych, a z konkretnych przepisów materialnego prawa administracyjnego — kto ma prawo strony w danym postępowaniu, 2) aby można było te strony zawiadomić lub zawezwać do postępowania, bez zaśmiecania sprawy czynnościami nieistotnymi, które by mogło przewlec je ad infinitum.

Jeśli postępowania administracyjne czeskie i jugosłowiańskie nakazują mniej lub więcej wyraźnie dać możność stronom wypowiedzenia się w postępowaniu, to z drugiej strony w odróżnieniu od naszej procedury, nie zawierają określenia strony, a więc pozostawiają rozstrzygnięcie kwestii, kto jest stroną — uznaniu władzy w związku z okolicznościami sprawy i prawem materialnym. Umożliwia to stosowanie w praktyce zasady udziału stron w postępowaniu od wypadku do wypadku. Jeśli jednak nasze postępowanie definiuje pojęcie strony, ujmując ją dość szeroko a przy tym mglisto, a judykatura to pojęcie jeszcze rozszerza, i przy tym uzupełnia normy postępowania przez wykładnię rozszerzającą obowiązki władzy w stosunku do stron, — stwarza się dla władzy sytuacja tego rodzaju, że zgubi się ona w po-

---

[1]) „Czasem może zajść trudność ustalenia w konkretnym wypadku istnienia publicznego prawa podmiotowego. Ustawa może nakładać na organa państwowe obowiązek pewnego działania w interesie publicznym, w działaniu tym może być wprawdzie jednostka zainteresowana, ale nie będzie posiadać jeszcze prawa podmiotowego, które mogłaby przeciwstawić działaniu organów państwowych. Publiczne prawo podmiotowe tylko wówczas zaistnieje, gdy norma prawna w ten sposób skonkretyzuje uprawnienia jednostki tak co do podmiotu, jak i przedmiotu, iż przy realizacji jego jednostka będzie mogła przeciw krzywdzącemu ją aktowi administracyjnemu wnieść nie tylko przewidziane ustawowo środki prawne, ale — i to przede wszystkim — skargę do sądu administracyjnego". Z glosy prof. *Panejki* w OPA. 52 A.

wodzi tych komentarzy i, jak najlepiej załatwiając sprawę, narazi się na zarzut wadliwości.

Pewnym wyjściem z tej zagmatwanej sytuacji byłoby chyba traktowanie dotychczasowego orzecznictwa na te tematy jedynie pod kątem widzenia poszczególnych spraw, nie nadając mu ogólniejszego znaczenia.

Jak o tym wspomniałem w glosie OPA. 57 A (glosa ta szczegółowo analizuje na tle wyroku N. T. A. z 27.X 1937 l. rej. 2409/35—kwestję, czy sąsiedzi osoby wznoszącej budynek mogą być uznani za strony w postępowaniu dotyczącym udzielenia zezwolenia na budowę), nie ma potrzeby definiowania pojęcia „stron" za pomocą definicji „osób interesowanych". Taka definicja nie może dać nic pozytywnego, albowiem strony są tylko pewną kategorią osób interesowanych. Zakres pojęcia osób interesowanych jest szerszy i zawiera w sobie i strony. Każda strona jest również osobą interesowaną. Z powyższego wydaje się jasnym, że definiowanie części (strony) przez całość (osoby interesowane) w materii tak subtelnej i trudnej nie może dać żadnych pozytywnych wyników, a przeciwnie może zaciemnić sprawę. § 8 austr. post. admin. nie nazywa dlatego, i słusznie, stron — „osobami interesowanymi, które . . ." jak to czyni nasze postępowanie. Paragraf ten brzmi jak następuje:

„Osoby, które żądają czynności władzy, lub których czynność władzy dotyczy, są uczestnikami (Beteiligte) i — o ile uczestniczą w sprawie z tytułu roszczenia prawnego lub interesu prawnego — stronami".

Uzasadnienie do powyższego przepisu, zgodnie z motywami Komisji Konstytucyjnej, w ten sposób wyjaśnia znaczenie tych wyrazów:

„Definicja pojęć „osoba interesowana" i „strona" jest jednym z najważniejszych postanowień ustawy, stanowiąca podwaliny całej dalszej jej budowy, gdyż stwarza ona możliwość dokładnego rozróżnienia we wszystkich stadiach postępowania stanowiska i sposobu traktowania strony w przeciwieństwie do osoby jedynie interesowanej, nie czyniąc koniecznym podziału postępowania na postępowanie w sprawach administracyjnych i sprawach spornych (sprawach stron), który to podział jest i ze stanowiska teoretycznego i praktycznego trudny do ujęcia. Ustalając definicję, projekt ustawy poszedł drogą, wskazaną przez teorię (zwłaszcza *Bernatzik*, Rechtsprechung, str. 183) i przez judykaturę Trybunału Administracyjnego. Stroną jest zatem każdy, kto ma prawnie uzazadnione żądanie, tj. żądanie pewnej określonej czynności władzy, albo też prawnie chroniony interes, tj. żądanie pewnego określonego postępowania. Kto nie ma żadnego ani materialnie, ani

formalno-prawnie chronionego żądania, lecz tylko pewien faktyczny interes, jest osobą interesowaną, a nie stroną".

Z powyższego wynika, że zamierzeniem ustawy było osiągnięcie faktycznej możliwości łatwego odróżnienia stron od osób interesowanych w każdym stadium postępowania. Ta łatwość powinna wynikać z analizy poszczególnych przepisów prawa publicznego.

W niektórych swych wyrokach N. T. A. przyznaje prawa stron samorządom terytorialnym. Wynika kwestia czy również władze administracji rządowej mogą być uważane w pewnych wypadkach za strony w post. admin. Niektórzy autorzy [1]) wypowiadają się na to pytanie w sposób negatywny.

Zastanawiając się nad tą kwestią, należy przede wszystkim rozważyć, czy art. 9 post. admin. daje jakiekolwiek wskazówki w tej materii. Otóż artykuł ten rozpoczynający się słowami: „osobą interesowaną jest każdy, kto...:"— definiuje jedynie pojęcie osoby interesowanej a następnie strony, nie dając żadnych wskazówek na temat, kto może być taką osobą. Stawianie nacisku interpretacyjnego na pojęciu „osoby" zamiast na pojęciu „osoby interesowanej" i dalsze ograniczanie jej do osób fizycznych i prawnych (a więc z wyłączeniem władz) nie wydaje się uzasadnionym.

Oczywiście występowanie w charakterze stron organów podwładnych wobec organów przełożonych jest nie do pomyślenia jako sprzeczne z podstawowymi zasadami organizacji polskiej administracji rządowej. Niewątpliwie wszelkie spory merytoryczne pomiędzy władzami różnych dykasterii mogą być, biorąc rzecz teoretycznie, rozstrzygane przez władze wyższe do Rady Ministrów włącznie, w praktyce jednak droga ta jest niemożliwa. Tysiące spraw załatwiane są przez jedne władze w porozumieniu z drugimi władzami lub na ich wniosek czy w ich interesie, przy tym na ogół dochodzi do uzgodnienia ewentualnych kwestyj spornych, nie uciekając się do ingerencji władz wyższych. Sytuacja jednak zmienia się zasadniczo, gdy pewna władza powołana jest do rozstrzygania w toku instancji o kwestiach spornych pomiędzy poszczególnymi stronami a władzami innych dykasterii. Tu decydujące musi być pojmowanie takie, czy inne interesu publicznego oraz konkretne przepisy ustawy. Wzajemne ustępstwa władz nieraz nie mogą być wystarczające wobec istnienia w postępowaniu osób prywatnych, z prawami których ma się do czynienia. Jest rzeczą oczywistą, że władza orzekająca, występując w charakterze sędziego rozjemcy, nie

[1]) Np. Klonowiecki op. cit. str. 8.

może być jednostronna i musi nieraz przyznać słuszność obywatelowi a nie władzy. Powstaje konflikt pomiędzy władzami. Konflikt ten, oczywiście można by próbować rozwiązać, udając się do czynników wyższych, jednak nie zawsze zwłoka jest dopuszczalna czy to ze względów merytorycznych czy proceduralnych. Władza musi wydać orzeczenie, rozstrzygając sprawę według swego własnego najlepszego zrozumienia. Tu dochodzimy do sedna sprawy i musimy rozstrzygnąć, czy władza innej dykasterii, która uważa, że reprezentowany przez nią interes publiczny czy fiskalny został naruszony — ma prawo odwołania się do wyższej instancji.

Nasze prawo administracyjne w szeregu konkretnych wypadków dało już na to pytanie odpowiedź i to odpowiedź pozytywną. Np. w myśl przepisów postępowania wywłaszczeniowego rozpoczyna się ono złożeniem przez wywłaszczającego wniosku o wywłaszczenie. Wywłaszczającym jest w przeważnej ilości wypadków Skarb Państwa reprezentowany przez różne władze i urzędy, np. dyrekcje kolei państwowych, dowództwa okręgów korpusów itp. Władze te i urzędy występują cały czas w postępowaniu wywłaszczeniowym jako strony. Nikt im dotychczas tego charakteru stron nie zaprzeczył. Oczywiście władze te zastępują Skarb Państwa, ale to zastępowanie nie ogranicza się do spraw interesujących fiscus jako taki, zastępują one równocześnie swoje władze resortowe w zakresie pojmowania i realizacji interesu publicznego.

Jest to tym bardziej zrozumiałe i konieczne, że nasze prawo nie zna instytucji rzecznika interesu publicznego, wskazane więc jest, aby nie ograniczać do jednej instancji rozstrzygnięć, które na skutek błędnego zrozumienia tego interesu przez władze obcej dykasterii, mogłyby nieraz ten interes dotkliwie naruszyć.

Postępowaniu administracyjnemu są obce zasady oparte na przesłankach teoretycznych, jeśli się one kłócą z wymogami życia. Dąży ono do wytworzenia form możliwie prostych, życiowych, dających szybkie rozwiązania. W omawianym więc przez nas wypadku, przyznanie praw stron poszczególnym organom władzy w postępowaniu przed organami innych dykasterii jest słuszne, ponieważ pozostaje w zgodzie z wymogami praktyki, dając możność szybszej i pełniejszej realizacji interesu publicznego bez uszczerbku dla interesów stron.

7) W wyroku z dnia 26 XI 1937 r. l. rej. 2227/35 [1]) N. T. A. przyznał osobom prywatnym prawa stron w postępowaniu nadzorczej władzy samorządowej, którego przedmiotem było zatwierdzenie uchwały niższej

---

[1]) Pełny tekst wyroku z glosą — Gazeta Administracji Nr 2 z r. 1939 str. 77.

jednostki samorządowej, ponieważ osoba prywatna występowała przed władzą gminną ze swymi roszczeniami, a uchwała tej władzy rozstrzygnęła te roszczenia w sposób negatywny.

W związku z tym stanowiskiem nasuwają się następujące uwagi:

Przede wszystkim wydaje się niesłuszne mniemanie, że od decyzji zatwierdzającej uchwały rady gminnej służy w ogóle odwołanie. Nie służy ono nikomu, ani gminie, ani tym mniej osobom trzecim, które ta uchwała może interesować, art. bowiem 65 ust. 3 ustawy z dnia 23.III 1933 o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. R. P. nr 35 poz. 294) nadaje prawo odwołania od uchwał w tym przedmiocie jedynie wówczas, gdy są one odmowne. Nadto przepis ten wyraźnie wymienia, kto ma prawo odwołania się; prawo to posiada jedynie gmina.

Taka jest konstrukcja przepisów samorządowych, oparta na założeniu działania z urzędu władz nadzorczych w stosunku do nadzorowanych gmin, w którym to postępowaniu nie biorą żadnego udziału osoby zainteresowane. Przepisy te mają w stosunku do przepisów postępowania administracyjnego charakter przepisów specjalnych jako przepisy późniejsze. Art. 82 post. adm., na który powołuje się wyrok, dopuszcza i respektuje takie przepisy. Wykładnię zakresu wymienionych w tym artykule wyjątków od zasady ogólnej, znajdujemy w wyroku N. T. A. z 26.IV 1934 l. rej. 5396/32 (Zb. nr 754 A). Z powyższego wynika, że gdyby nawet można było uznać w danym wypadku osoby skarżące za strony w postępowaniu administracyjnym (co jak będzie przedstawione niżej, jest również wątpliwe) — to i tak nie przysługiwałoby im odwołanie z mocy poprzednio zacytowanych przepisów.

Następnie rozważmy, czy osoby, o prawach których rozstrzygają wspomniane uchwały władz samorządowych, można uważać za strony w postępowaniu toczącym się z urzędu pomiędzy zainteresowanymi związkami samorządowymi. Otóż wypada tu raz jeszcze powtórzyć argument, że aby być stroną w danym postępowaniu, nie wystarczy zgłosić się do władzy, twierdząc, że się prawa strony posiada, ale należy nadto opierać swe roszczenie na przepisach prawa materialnego. Żaden przepis jednak prawa materialnego nie chroni praw osób trzecich w postępowaniu pomiędzy związkami samorządowymi, gdy chodzi o procedurę zatwierdzania ich uchwał; przeciwnie cała konstrukcja art. 65 cytowanej ustawy z 23 marca 1933 r. przeczy temu wyraźnie. Są one typowo osobami interesowanymi, a nie stronami. Postępowanie to jest poza nimi i samo przez się nie pociąga w stosunku do nich i ich praw żadnych skutków prawnych. Skutki te mogą wyniknąć

dopiero z decyzyj wydanych przez władze w wykonaniu tych czy innych uchwał władz samorządowych, i od nich przysługiwać będą środki prawne.

8) Jak wynika z wyroku N. T. A. z 20.I 1938 r. l. rej. 6689/35 [1]) Trybunał uważa za stronę adiacenta w postępowaniu dotyczącym urządzenia ulicy, albowiem od rozstrzygnięcia władzy w przedmiocie konieczności takiego urządzenia uzależnione jest nałożenie na niego obowiązku stosunkowego pokrycia kosztów urządzenia ulicy.

Jest poza sporem, że z chwilą obciążenia kogolwiek opłatą z tytułu publiczno-prawnego i doręczenia mu stosownego nakazu płatniczego, staje się on stroną w tym postępowaniu, jednak z powyższego bynajmniej nie wynika, aby adiacenci, na których mogą być nałożone opłaty na pokrycie kosztów urządzenia ulicy byli stronami już w postępowaniu, które dotyczy zbadania stanu i charakteru odnośnej ulicy. Nie wolno bowiem zapominać, że stroną w myśl art. 9 ust. 2 post. adm. jest osoba, która bierze faktyczny udział w postępowaniu administracyjnym (por. wyr. N. T. A. Zb. nr 528 A i wyr. zamieszczony w OPA. Nr 1363) na zasadzie roszczenia prawnego i prawnie chronionego interesu. W danym wypadku przy oględzinach na miejscu — adiacent nie bierze żadnego udziału faktycznego w postępowaniu, albowiem żaden przepis prawny nie zagrożonego jeszcze niczym interesu jego w tym momencie jeszcze nie chroni. Tym mniej posiada on jakiekolwiek roszczenia prawne do władzy. Ochrona interesu adiacenta rozpoczyna się dopiero z chwilą nałożenia na niego odnośnej opłaty.

(C. d. n).

[1]) Pełny tekst wyroku z glosą—Gazeta Administracji nr 2 z r. 1939 str. 73.

PROF. DR JERZY STEFAN LANGROD

O TZW. MILCZENIU WŁADZY

(Ciąg dalszy)

X) Strona zachowuje w postępowaniu administracyjnym zawsze swobodę oceny sytuacji procesowej i skorzystania z dewolucji z art. 70, albo też cierpliwego czekania na działanie władzy właściwej, w zależności od tego, który z tych sposobów zachowania się (czynny czy bierny) uzna dla siebie za korzystniejszy [1]. Jest to naturalne następstwo złożenia w ręce strony wyłącznej inicjatywy dewolucyjnej. A zatem kontrola administracji nie może poprzestać na fakcie istnienia dewolucji, skoro jest to środek z tego punktu widzenia niepewny i zależny od najswobodniejszego uznania strony, opartego li tyko na ocenie jej

[1]) Prawo strony skorzystania z dewolucji nie przedawnia się (por. judykatura Rady Państwa we Francji, ut supra), tj. trwa teoretycznie zawsze, póki postępowanie administracyjne nie doczeka się formalnego zakończenia w II inst. Z tym prawem wyboru przez stronę środka reakcji na „milczenie" władzy zasada „electa una via non datur regressus ad alteram" łączy się tylko jednostronnie; strona bowiem, reagując jakiś czas biernie, może zawsze przejść do reakcji czynnej, wedle upodobania; zasada ta wchodzi dopiero naszym zdaniem w zastosowanie z chwilą, gdy strona raz ze środka dewolucji skorzysta. Wydaje się bowiem, że cofnąć już żądania z art. 70 ust. 1 skutecznie nie może. Dla ustalenia tej tezy brak co prawda wyraźnego oparcia w obowiązującym tekście prawa o postęp. admin. Wynika ona jednak naszym zdaniem z faktu, iż dewolucja jest środkiem kontroli administracyjnej w większym) jeszcze (w pewnym sensie) stopniu niż odwołanie instancyjne (podlegające swobodzie rezygnacji strony; art. 87 ust. 3 lit. c), gdyż nie zmierza do reformacji treści decyzji, ale jest sankcją na naganne zaniedbanie przez władzę obowiązku prawidłowego administrowania. Wnosząc i cofając żądanie dewolucji, strona uchylałaby tę możność kontroli, a władza „milcząca" miałaby zawsze czas, po upływie terminu z art. 68, „uzgodnić" ze stroną żądającą dewolucji czas załatwienia merytorycznego, w zamian za cofnięcie krępującego ją może żądania. W ten sposób bierność władzy byłaby trudniejsza do skontrolowania. Nawet więc zgoda władzy „milczącej" na cofnięcie tego żądania, nie powinna naszym zdaniem wystarczać dla skuteczności prawnej tej rezygnacji. Judykatura trybunalska odnośnie art. 70 (której dotąd niestety brak) powinna naszym zdaniem pójść właśnie w kierunku tutaj wskazanym, zgodnie z żywotnym wymogiem „dobrej administracji".

własnego interesu [1]), a wtórnie i nie zawsze dający się zużytkować w interesie publicznym; stąd konieczność stałego nadzoru służbowego, niezależnego od inicjatywy strony.

XI) Na dewolucji wyczerpują się znane polskiemu prawu o postęp. admin. środki walki z „milczeniem" władzy [2]). Brak w szczególności instytucji zaskarżenia „milczenia" przed Najwyższy Trybunał Administracyjny, mimo istniejących swego czasu w tej mierze projektów ustawodawczych [3]). Jest to jedna z najpoważniejszych luk w unormowaniu tego zagadnienia w systemie polskim [4]). W polskim postępowaniu sądowo-administracyjnym obowiązuje instytucja „décision préalable" (art. 1, 3, 57 ust. 2, 58, 61, 62, 69, 83, 84, 89 prawa z 27.X 1932 o N. T. A. [5]), „zachowanie władzy, które nie przyoblekło się jeszcze w for-

---

[1]) Por. *Klonowiecki* (o. c. str. 78). Podkreślić należy, że korzystając z dewolucji strona ryzykuje utratę instancji odwoławczej. Przesunięcie bowiem w ramach hierarchii organizacyjnej kompetencji o jeden stopień wzwyż, może (jeżeli dana kategoria spraw należy w I inst. do właściwości organu na szczeblu wojewódzkim) spowodować automatycznie n i e m o ż n o ś ć odwołania się od merytorycznej decyzji, skoro nie będzie już do kogo się odwoływać. Decyzja wydana w I inst. staje się więc w tej sytuacji o s t a t e c z n ą. Odpada więc merytoryczna kontrola instancyjna, której powyższe przesunięcie kompetencji żadną miarą nie może zastąpić. Ten sam skutek grozi w razie dwukrotnej dewolucji w tym samym postępopowaniu, w którym normalnie powołana do merytorycznego załatwienia w I inst. jest władza na szczeblu powiatowym (ut supra).

[2]) „Instytucja milczenia władzy jest nieznana polskiemu postępowaniu admin., które nie przewiduje — poza uprawnieniem strony, określonym w art. 70—żadnych skutków prawnych na wypadek niezałatwienia sprawy w terminie określonym w art. 68" (wyrok N. T. A. Zb. 472/31 w Zb. *Grzbieli* o. c. str. 134 poz. 3).

[3]) Por. *Hausner* (w Gaz. Admin. i P. P. 1933 str. 499 n., 561 n., 596 n.). Pierwotny tekst art. 71 (45 dawnej numeracji) projektu prawa o postęp. admin. przewidywał prawo strony zaskarżenia do N. T. A „milczenia" jako fikcji odmowy po upływie 4 miesięcy; tekst ten skreśliła Rada Ministrów na posiedzeniu 14.III 1928.

[4]) *Urbanowicz* („Nowa ustawa o p. a." Gaz. Sąd. Warsz. str. 376/1928): „już w dzisiejszej praktyce nieraz zachodzą wypadki celowego milczenia administracyjnych władz n a c z e l n y c h w wypadkach uprawnionych wystąpień osób interesowanych, którym w ten sposób odcina się wszelką drogę, w zasadzie im przysługującą, legalnego działania przeciw nielegalnemu postępowaniu władzy admin."; *Langrod* („Kontrola" o. c. str. 96): „Realnego efektu półśrodek (z art. 70) mieć nie może. skoro ostatecznie prawo dewolucji wyczerpuje się na ostatniej instancji admin., która może z powodzeniem uprawiać „milczenie" w nieskończoność, zastępując tym dotychczasową identyczną możność organów niższych". P. *Krońskі* (w „Gaz. Adm. i P. P." Nr 37/26). *Wasiutyński* (ibidem Nr 47/26). *Hausner* (ibidem Nr 17/33).

[5]) W związku z cyt. wyżej pierwotnym projektem prawa o postęp. admin. (art. 71) wypada podkreślić, iż dopuszczenie skargi sądowo-administracyjnej na „milczenie" władzy należy konstrukcyjnie do prawa o N. T. A., wtórnie zaś dopiero do prawa o postęp. admin.

malną postać aktu (podlegającego zaskarżeniu tj. ostatecznego), nie może być przedmiotem skargi"[1]). Na tym samym stanowisku stoi art. 70 konstytucji kwietniowej odnośnie N. T. A. i judykatura trybunalska[2]). Powszechne niemal przekonanie[3]) o konieczności usunięcia tej luki podyktowało charakterystyczny w tym kierunku projekt ustawy o sądach ubezpieczeń społecznych[4]) jako szczególnych sądach administracyjnych uchwalony przez Radę Ministrów 19.III 1938 i wniesiony przez Ministra Op. Społ. do laski marszałkowskiej, którego art. 208 (§§ 3, 4, 5) opiewa:

§ 3. Jeżeli instytucja ubezpieczeń społecznych nie wydała decyzji w terminie 6 miesięcy, licząc od dnia zgłoszenia w przepisany sposób roszczenia, skargę można wnieść w każdym czasie od dnia ogłoszenia lub doręczenia decyzji.

§ 4. Przepisu § 3 nie stosuje się do spraw, w których wydanie decyzji przez instytucję ubezpieczeń społecznych jest uzależnione od zebrania potrzebnych danych od instytucyj, mających swą siedzibę za granicą.

§ 5. Do wskazanego w § 3 sześciomiesięcznego terminu nie wlicza się okresu zwłoki, spowodowanej niedoręczeniem przez skarżącego żądanych przez instytucję dowodów, a w sprawach o świadczenia z tytułu ubezpieczenia od wypadków w zatrudnieniu i chorób zawodowych — także okresu leczenia skutków wypadku lub choroby zawodowej[5]).

---

[1]) P. *Langrod* „Kontrola" (o. c. str. 82 n.).

[2]) P. *Zb. Grzbieli* (o. c. str. 134).

[3]) P. *Klonowiecki* str. 81 i uw. 2; p. *Wasiutyński* („Milczenie" o. c. str. CCXX—XI) i jego charakterystyczne sugestie w kierunku traktowania przez judykaturę N. T. A. (mimo braku uzasadniającej to normy pozytywnej) „milczenia" władzy przez dłuższy okres czasu za równorzędne z odmową; wspomnieć tu jednak wypada omówione wyżej poważne zastrzeżenia nauki w związku z powyższym kierunkiem judykatury włoskiej Rady Państwa (zwłaszcza uwagi *Borsi'ego*; ut supra); jedynym usprawiedliwieniem w literaturze faktu niedopuszczania skargi sądowo-admin. na „milczenie" (u *Supińskiego* o. c. str. 128) niedostateczna sprawność aparatu administracyjnego wobec nie zreformowanego i nie zunifikanego dotąd ustawodawstwa administracyjnego, co jednak nie wytrzymuje obiektywnej krytyki.

[4]) Projekt opracowała komisja powołana w Min. Op. Społ. w latach 1936/7 pod przew. *Eug. Modlińskiego* (por. „Przegl. Ubezp. Społ." Zesz. 6/XIII z VI/1938 poświęcony temu projektowi i jego obszernej motywacji).

[5]) Motywy rządowe projektu (str. 68 druku sejmowego) opiewają: „Skarga powinna być wniesiona w ciągu 2 miesięcy od ogłoszenia lub doręczenia stronie decyzji. Doświadczenie jednak uczy, że częstokroć milczenie władzy jest dla strony równie szkodliwe, jak decyzja odmawiająca jej żądaniem, i może być traktowane jako domniemana decyzja odmowna. Dlatego projekt wprowadza możliwość zaskarżenia milczenia instytucji ubezpieczeń. Jak wielką wagę przywiązuje się do tej instytucji świadczyć może choćby ten fakt, iż w Austrii odpowiednie przepisy zawiera konstytucja z r. 1934. Wobec tego, że sądy ubezpieczeń społ. mają same orzekać co do istoty sprawy, nie poprzestając tylko na uchyleniu zaskarżonej decyzji, tym łatwiej było dopuścić zaskarżenie milczenia przed tymi sądami. Projekt

Projekt przyjmuje więc zasadniczo fikcję odmownego załatwienia [1]) po upływie 6 miesięcy [2]) z naśladownictwem wzorów francuskich w dwóch kierunkach: skarga na „milczenie“ nie przedawnia, ale normalnego terminu 2-miesięcznego do wniesienia skargi sądowo administracyjnej nie

---

zresztą postępuje bardzo ostrożnie, dając instytucji dostatecznie długi 6-miesięczny termin do załatwienia sprawy i wprowadzając ponadto szereg wyjątków. Z upływem tego terminu strona może wnieść skargę w każdym czasie do doręczenia jej lub ogłoszenia decyzji, z tą bowiem chwilą odpada domniemanie odmownej decyzji“.

[1]) Por. projekt ustawy o postępowaniu sądowo-administracyjnym *Langroda* („Kontrola“ o. c. str. 269, 270, 274), o wpływie którego na cyt. projekt sądów ubezp. społ. patrz „motywy rządowe“ (str. 53 druku sejmowego) i zesz. 6/1938 „Przegl. ubezp. społ.“ (str. 355, 381 n., 400):

art. 29. O ile ustawa niniejsza dopuszcza skargę do sądu administracyjnego z powodu „zachowania się“ organów administracji publicznej, to rozumie przez to: a) skargi ustalające, b) skargi o nieważność wyborów do ciał ustawodawczych i samorządowych, c) skargi wskutek milczenia władzy, d) skargi wskutek szkód wyrządzonych przez organy państwowe zachowaniem się niezgodnym z prawem lub obowiązkami służby;

art. 32 § 1. Jeżeli organ administracji publicznej przez 10 tygodni zwleka z załatwieniem podania, wniosku lub środka prawnego strony, natenczas wolno stronie uważać je za odrzucone i wnieść skargę do właściwego sądu administracyjnego. Skarga ta nie przedawnia.

§ 2. Dziesięciotygodniowy okres z § 1 winien być udowodniony poświadczeniem odnośnego organu administracyjnego, stwierdzającym wniesienie podania lub środka prawnego albo recepisem pocztowym, stwierdzającym wysłanie tego podania lub środka prawnego pod adresem odnośnego organu.

§ 3. Dziesięciotygodniowy okres z § 1 nie obowiązuje w wypadkach, w których decyzja lub rozporządzenie organu administracji publicznej zostały wykonane a środek prawny w toku instancyj administracyjnych nie został załatwiony i milczenie władzy równa się faktycznie odrzuceniu środka prawnego;

art. 43. Skarga do sądu administracyjnego winna wpłynąć w nieprzekraczalnym terminie 2-miesięcznym od dnia doręczenia stronie skarżącej zaskarżonej decyzji, zawiadomienia o ogłoszonym w Dz. U. rozporządzeniu lub od powzięcia wiadomości o faktach uzasadniających roszczenia z art. 29 a), b), d), chyba, że ustawa niniejsza przewiduje inne terminy do wnoszenia skarg“. (Motywacja: p. „Kontrola“ o. c. str. 82 n., 319 n.).

[2]) Rozmiar tego terminu nawiązuje do art. 68 ust. 5 prawa o postęp. admin. W odniesieniu do dziedziny ubezpieczeń społecznych jest on już wynikiem kompromisu, skoro w toku obrad komisyjnych nad omawianym projektem wysuwany był z poważnej strony fachowej projekt ustalenia r o c z n e g o terminu „milczenia“. Termin 6-mies. jest często poważnie krytykowany (por. *Hoidik* „Compte-Rendu“ o. c. str. 70: „Le délai, prévu généralement, doit être suffisamment long, habituellement il est fixé pour six mois. Alors il est aisé de comprendre qu'un délai de six mois est dans certains cas très long et que ce délai n'a pour la partie aucune utilité“..), jest on też in concreto dłuższy od cyt. projektu *Langroda* (o. c. str. 270,—10 tygodni) i od wzorów francuskiej ustawy z r. 1900. Ze względu jednak na to, że projektowany przepis ma być prekursorem omawianej zasady w prawie polskim, znamionującym pewien przewrót w zapatrywaniach na ten temat (Rada Ministrów w Polsce

dolicza się do okresu „milczenia" [1]). Wyjątkowe wypadki, uchylające powyższą zasadę załatwienia sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych najdalej do 6 miesięcy, ujęte są ściślej i uchwytniej niż w art. 69 prawa o postęp. admin, odnośnie dewolucji, a ograniczają się do 3-ch konkretnych przyczyn: A) konieczności rekwizycji zagranicznej [2]), B) niedostarczeniem przez stronę żądanych przez instytucję ubezp. społ. dowodów [3]), C) okresów leczenia skutków wypadku w zatrudnieniu lub choroby zawodowej [4]); uchyla w dużej mierze dowolność władzy w obchodzeniu terminów ustawowych i nadaje sankcji (i tak — w stosunku do dewolucji z art. 70 post. admin. — niewątpliwie wzmożonej) znaczenie rzeczywistej broni w walce o ochronę prawa [5]). Jeżeli więc omawiany projekt stanie się ustawą, to w polskim systemie prawno-administracyjnym powstanie teren doświadczalny, na którym wypróbuje się w praktyce instytucję „zaskarżenia milczenia" opartą na fikcji odmownego załatwienia. Będzie to pierwszy, na razie rzeczowo ograniczony do ubezpieczeń społecznych, wyłom w dotychczasowej kontrukcji skargowej w sądownictwie administracyjnym w Polsce.

---

odrzuciła tę zasadę w r. 1928, a uchwaliła ją w dziesięć lat później), należało się takim ustaleniem czasokresu zadowolnić, nie tracąc nadziei stopniowego zmniejszania go w przyszłości i pamiętając, że „zakreślenie 6-miesięcznego terminu nie oznacza bynajmniej, jakoby on miał być normalnym terminem do wydawania przez instytucję decyzji. Jest to tylko termin maksymalny, którego przekroczenie daje stronie prawo skargi do sądu, podczas gdy nieuzasadniona zwłoka w załatwieniu sprawy w granicach tego terminu upoważnia tylko do wkroczenia władzę nadzorczą" (p. *Szymański* o. c. str. 386).

[1]) Identycznie proj. *Langroda* (o. c. str. 270 n.). O skutkach wydania decyzji po wniesieniu skargi na „milczenie" p. *Szymański* (o. c. str. 386).

[2]) Z określenia „spraw, w których wydanie decyzji jest uzależnione" wynika, że jest to środek raczej ultymatywny, praktyka winna raczej więc zacieśniać rozmiar zastosowania tego wyjątku do rzeczywistej konieczności dowodowej. A contrario potrzeba rekwizycji w kraju w celach dowodu nigdy nie uchyla obowiązku instytucji ubezp. społ. rozstrzygnięcia sprawy w terminie z art. 208. Takie ograniczenie możliwej zwłoki nawiązuje więc do istotnych potrzeb procesu, ale nie jest zdolne przerodzić się w środek szykanowania stron przez instytucję.

[3]) Pojęcie „winy strony" z art. 69 ust. 1 lit. b) doznaje więc tutaj sprecyzowania; musi być najpierw konkretne żądanie instytucji skierowane do strony (nb. z zakreśleniem czasokresu), a potem zwłoka strony w wypełnieniu go, o okres czasu której przedłuża się termin normalny.

[4]) Jest to wyjątek ograniczony rzeczowo do 2 rodzajów ubezpieczenia i uzasadniony szczególną koniecznością związaną z ich charakterem.

[5]) Należy przy tym pamiętać, że jest to sądownictwo merytoryczne (w zasadzie), wobec czego ma możność revisionis in iure.

(C. d. n.).

ORZECZNICTWO SĄDU NAJWYŻSZEGO

Ustalenie stanu silnego wzruszenia (art. 225 § 2 k. k.).

Do zastosowania do czynu wyczerpującego znamiona zbrodni z § 1 art. 225 k. k. przepisu § 2 tegoż artykułu, nie wystarczy ustalenie, że sprawca dopuścił się czynu pod wpływem podniet, mogących w zasadzie wywołać silne wzruszenie, lecz konieczne jest stwierdzenie, że sprawca popadł w stan psychiczny, w którym procesy emocjonalne zyskały przewagę nad intelektem, wskutek czego nastąpiło wyraźne ograniczenie kontrolującej działalności rozumu (17.IV 39 Nr 1 K 332/39).

Brak znamienia „publiczności" w razie umieszczenia zarzutu w piśmie procesowym (art. 255 k. k.).

1. Z natury rzeczy pismo procesowe dostępne jest tylko dla osób ściśle określonych (stron, pełnomocników, osób urzędowych, związanych tajemnicą urzędową).

2. Ujawnienie na rozprawie sądowej takiego zarzutu z pisma procesowego może, lecz nie musi nastąpić, poza tym Sąd może z własnej inicjatywy lub na wniosek strony wyłączać jawność rozprawy, jeżeli jawność zagraża dobrym obyczajom lub jeżeli roztrząsane być mają szczegóły życia rodzinnego (art. 168 k. p. c.).

3. Podniesienie zarzutu w piśmie procesowym, złożonym do sądu, nie jest publicznym pomówieniem w rozumieniu § 2 art. 255 k. k., dowód więc prawdy w tym wypadku jest dopuszczalny (18.I 39 Nr 3 K 2878/37).

Warunki, w których posiadanie aparatu radiowego bez karty rejestracyjnej jest niekaralne (art 29 ustawy z 3.VI 1924 r., Dz. U. poz. 481/33, o poczcie i telegrafie w związku z § 9 i 16 rozp. Min. Poczt i Telegr. z d. 1.X 1936 o radiofonicznych urządzeniach odbiorczych, Dz U. poz. 548).

1) Posiadanie odbiorczego aparatu radiowego, doprowadzonego do stanu nieużywalności przez jego unieruchomienie w sposób wskazany w § 16 rozp. Min. Poczt i Tel. z 1.X 1936 r. (Dz. U. poz. 548), a więc przez usunięcie z niego lamp bądź detektora kryształowego i odłączenie od anteny i uziemienia, nie stanowi wykroczenia zagrożonego karą z art. 29 powołanej ustawy (Dz. U. poz. 481/33).

2) Rozp. Min. Poczt i Telegr. z 1.X 1936 (Dz. U. poz. 548) reguluje odmiennie niż przepisy uprzednie odpowiedzialność za nabycie lub posiadanie urządzenia odbiorczego bez karty rejestracyjnej (por. Z. O. 142/34, 37/35, 227/35).

3) Pomimo, iż aparaty radiowe najnowszego typu zezwalają na ich używanie nawet bez anteny i uziemienia, lecz tylko drogą połączenia z prądem elektrycznym, — posiadanie ich przy stanie, kiedy możność połączenia z prądem elektrycznym **nie jest wyłączona**, nie jest karalne, jeżeli posiadacz zastosował się do wymogów wynikających z brzmienia § 16 cyt. rozporządzenia, którego nie należy interpretować rozciągle (5 XII 38 Nr 3 K. 1633/38).

St. Czerwiński

ORZECZNICTWO NAJW. TRYBUNAŁU ADMINISTRACYJNEGO

Zmiana nazwiska złożonego — przez ograniczenie. Legitymacja do sprzeciwu.

W przypadku, gdy nazwisko składa się z dwóch części, jednej, nabytej z tytułu urodzenia, i drugiej, nabytej z tytułu adoptacji, a dana osoba prosi o zezwolenie na zmianę, polegającą na ograniczeniu nazwiska tylko do jednej z tych części, każdemu, dla kogo ta właśnie część jest nazwiskiem, służy prawo bezwzględnego sprzeciwu w myśl art. 4 ustawy z 24.X 1919 Dz. U. poz. 478 (Teza).

Oddalając skargę na odmowę władzy co do zezwolenia na zmianę dotychczasowego nazwiska na skrócone, a to wobec sprzeciwu osób noszących takie (skrócone) nazwisko, N. T. A. powołał się na wyjaśnienia swoje zawarte w wyroku z 21.XII 1936 l. rej. 5275/32, z których wynika, że ustawodawca ma w przytoczonym postanowieniu art. 4 ustawy na względzie ochronę prywatnych interesów osoby, mającej prawo do nazwiska, które proszący o zmianę przybrać zamierza. Z zasady tej Trybunał wysnuł w powyższym wyroku wniosek, — ponieważ wspólne nazwisko wskazuje na możliwość istnienia między danymi osobami stosunku prawa familijnego (wspólne pochodzenie, małżeństwo, adoptacja) — także w razie, gdy ktoś zamierza zmienić swoje nazwisko przez dodanie do niego drugiego wyrazu, będącego nazwiskiem osoby innej, zezwolenie na zmianę nie może być udzielone, jeżeli ta inna osoba wniosła prawidłowo sprzeciw.

Wniosek ten nie jest jednak jedynym wnioskiem, wynikającym z przytoczonej wyżej zasady ochrony interesów prywatnych. Wynika z niej również, że w przypadku, gdy nazwisko składa się z dwóch części, mianowicie — jak właśnie nazwisko skarżących — z części, nabytej z tytułu urodzenia, i z części nabytej z tytułu adoptacji, a dana osoba prosi o zezwolenie na zmianę, polegającą na ograniczeniu swego nazwiska tylko do jednej z powyższych dwóch części, każdemu dla kogo ta część jest nazwiskiem, służy prawo bezwzględnego sprzeciwu. W razie zezwolenia bowiem na zmianę w tym przypadku zostają zatarte zewnętrzne oznaki adopcji czy też pochodzenia, a osoba, sprzeciwiająca się zmianie, może mieć właśnie interes w tym, by to zatarcie nie nastąpiło (Wyrok z 17.I 1938 l. rej. 1292/35).

W. Czapiński.

KRONIKA

ADMINISTRACJA

Ułatwienie rozbudowy zakładów przemysłowych. Celem wzmożenia potencjału obronnego Państwa należy ułatwiać zakładom przemysłowym ich rozbudowę dla umożliwienia pokrycia wzrastających na wielu odcinkach zapotrzebowań (np. zakłady chemiczno-farmaceutyczne dla zaopatrzenia aptek i szpitali w większą ilość środków leczniczych i inne) i gromadzenia zapasów zarówno surowców, materiałów pomocniczych, jak i półfabrykatów oraz gotowych produktów.

Wobec powyższego Minstwo Przemysłu i Handlu w porozumieniu z Minstwem Spraw Wewn. okólnikiem nr 22 z 26.V br, skierowanym do urzędów wojewódzkich zarządziło, iż sprawy budowy, przebudowy, urządzenia i zmiany urządzenia zakładów przemysłowych, wytwórczość których ma znaczenie dla obronności Państwa, załatwiać należy jak najszybciej i w ramach obowiązujących przepisów prawnych możliwie liberalnie. W szczególności w wypadku budowy, powiększenia lub przebudowy zakładów przemysłowych, o których mowa wyżej, właściwe władze, uwzględniając stosunki faktyczne, powinny wykorzystywać uprawnienia do stosowania ulg w zakresie poszczególnych przepisów prawnych.

Główne arterie komunikacyjne, ich skrzyżowania i zbiegi. Istniejące a także projektowane skrzyżowania i zbiegi arteryj komunikacyjnych nie zawsze odpowiadają współczesnym warunkom ruchu, mianowicie nie dają dostatecznej płynności i widoczności komunikacji. Co gorsza, założeń, czyniących zadość tym warunkom, ustalonych w trybie sporządzania planów zabudowania nie realizuje się ściśle na gruncie wskutek niedostatecznego nadzoru nad budownictwem ze strony władz budowlanych, czy też innych powodów. Wobec tego nie można rozwinąć potrzebnej szybkości ruchu bez narażania na niebezpieczeństwo zarówno przechodniów, jak i osób znajdujących się w pojazdach.

Dla uniknięcia na przyszłość tych niewłaściwości Minstwo Spr. Wewn. pismem okólnym z 20.V br. do władz podległych zarządziło, iż należy:

1) arteriom komunikacyjnym, zwłaszcza głównym, ustalanym w trybie sporządzania planów zabudowania, a w osiedlach wiejskich i bez takich planów, dawać odpowiednie szerokości, zwłaszcza zaś odległości między frontowymi liniami zabudowania, oraz nie zacieśniać ulic budynkami, występami ich oraz innymi urządzeniami i zadrzewieniem w miejscach skrzyżowań, zbiegów i ostrych zakrętów, przeciwnie w miarę

możności stosować tam cofnięcie zabudowania, przynajmniej na parterze, wówczas gdy przy nie dość szerokiej arterii pożądane jest zwiększenie widoczności;

2) dopilnować, aby założenia planów zabudowania były ściśle realizowane na gruncie i w tym celu wykonać zarządzenia obowiązujące w tym względzie.

Przeniesienie siedziby pow. iłżeckiego. W dniu 26.V br. Rada Ministrów uchwaliła przeniesienie z dn. 1.IV 1940 r. siedziby powiatowej władzy adm. ogólnej pow. iłżeckiego — z Wierzbnika do Iłży. Ustawowo siedziba starostwa iłżeckiego naznaczona była w Iłży, w braku jednak pomieszczeń mieściła się tymczasowo w Wierzbniku.

Przechowywanie akt w urzędach wojewódzkich i starostwach. W sprawie tej Minstwo Spr. Wewn. pismem okólnym z 30.V rb. podało władzom podległym do wiadomości i odpowiedniego wykorzystania następ. wyjaśnienie Minstwa W. R. i O. P. z 15.V rb., udzielone jednemu z urzędów wojewódzkich:

Zgodnie z § 10 „Przepisów tymcz. o przechowywaniu akt w urzędach wojewódzkich i starostwach" urzędy te są obowiązane do nadsyłania odpowiednim archiwom państwowym spisów akt zaliczonych do kategorji A i B, celem uzyskania opinii, czy przeznaczone do zniszczenia akta kat. B nie posiadają wartości naukowej. Nadsyłanie tych spisów ma wtedy tylko wartość praktyczną i cytowane wyżej postanowienia przepisów mogą być wykonywane, jeżeli akta zaliczone przez urząd do kat. B, a przez archiwum państwowe zakwalifikowane do kat. A można ponownie włączyć na dawne ich miejsce wśród akt zaliczonych przez urząd do kat. A.

Delegat Minstwa W. R. i O. P. w jednym z urzędów wojew. w czasie zaznajamiania się ze sposobem prowadzenia składnicy akt, stwierdził, że dzieląc akta na kategorie, wydzielano od razu na makulaturę akta B, bez zachowania dawnego układu, a tym samym utrudniono, jeżeli nie uniemożliwiono wykonanie zmian. Analogiczne trudności wyłonią się z chwilą przesłania spisów tych akt do opinii Archiwum Państw., jeżeli zgłosi ono zatrzeżenia przeciwko zniszczeniu części akt zaliczonych przez urząd wojewódzki do kat. B.

Dążąc do usunięcia powyższych trudności na przyszłość, Minstwo W. R. i O. P. prosi o zmianę toku postępowania z aktami zaliczonymi przez urząd wojewódzki do kat. B. Zaliczaniu akt do kategorii nie powinno towarzyszyć fizyczne traktowanie akt kat. B od razu jako makulatury składanej w stosach bez porządku, może to nastąpić dopiero po niezgłoszeniu przez odnośne archiwum państwowe zatrzeżeń przeciwko ich zniszczeniu.

W wytworzonej obecnie sytuacji Minstwo Wyzn. R. i O. P. zdając sobie sprawę z istniejących trudności, nie zgłasza zastrzeżeń przeciwko zniszczeniu akt spraw karno-administracyjnych w starostwach z lat 1918 — 1921 oraz prosi — jeżeli to tylko jest wykonalne — o wybranie z makulatury i włączenie na swoje miejsce wszystkich pozostałych

akt ze wspomnianego okresu. Gdyby to ze względów technicznych było bardzo trudne do wykonania, Ministerstwo prosi o zawiadomienie o tym, z podaniem bliższych danych, jakie to są akta i z jakich lat.

Prawo do ulg kolejowych dla funkcjonariuszów państw. nie pobierających uposażenia. W sprawie tej Minstwo Spraw Wewn. pismem okólnym z 26.V br. podało władzom podległym do wiadomości okólnik Prezydium Rady Min. nr 17 z 8.V br. wyjaśniający, że urlop bezpłatny w celu sprawowania mandatu poselskiego lub senatorskiego nie może być traktowany na równi z urlopem bezpłatnym, udzielonym dla innych celów, łączy się z nim bowiem wykonywanie szczególnie ważnych funkcji publicznych. Toteż urlop taki nie powinien pociągać ograniczeń w tych uprawnieniach posłów i senatorów, będących funkcjonariuszami państwowymi (sędziami, prokuratorami), jakie wynikają dla nich i ich rodzin z przepisów pragmatycznych, uposażeniowych itd. chyba, że ograniczenia zostały wyraźnie przewidziane w tych przepisach.

Zasadzie tej dają m. in. wyraz przepisy regulujące stosunki służbowe funkcjonariuszów, pozostających w publiczno-prawnej służbie państw., odmiennie traktując w dziedzinie zaliczalności do czasu służby i do wysługi emerytalnej, okresy urlopu bezpłatnego, udzielonego w celu sprawowania mandatu poselskiego i senatorskiego, od okresów urlopu bezpłatnego, udzielonego z innych przyczyn.

Dodatki służbowe dla starostów i wicestarostów grodzkich w województwie śląskim. Minister Spr. Wewn. zarządzeniem z 3.VI br. ustalił od dnia 1.IV 1939 r. aż do dalszego zarządzenia dla starostów grodzkich w woj. śląskim, nie będących równocześnie starostami lub wicestarostami powiat., stawki miesięczne dodatków służbowych w wysokości: 300 zł—dla starostów grodzkich: chorzowskiego i katowickiego oraz 100 zł dla wicestarostów grodzkich w tychże powiatach miejskich.

Projekty aktów ustawodawczych wniesione przez Min. Spraw Wewn. do Sejmu. Ustawa z dnia . . . 1939 r. o rozciągnięciu na ziemie odzyskane, włączone do województwa śląskiego, ustawy o opłatach od publicznych zabaw, rozrywek i widowisk na rzecz Polskiego Czerwonego Krzyża.

Art. 1. Na ziemie odzyskane, włączone do województwa śląskiego, rozciąga się moc obowiązującą ustawy z dnia 28 stycznia 1932 roku o opłatach od publicznych zabaw, rozrywek i widowisk na rzecz Polskiego Czerwonego Krzyża (Dz. U. R. P. nr 18 poz. 111).

Art. 2. Wykonanie ustawy niniejszej porucza się Ministrowi Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrami: Spraw Wojskowych, Opieki Społecznej oraz Skarbu.

Art. 3. Ustawa niniejsza wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

Uzasadnienie. Ustawa z 28.I 1932 r. (Dz. U. poz. 111) o opłatach od publicznych zabaw, rozrywek i widowisk na rzecz Polskiego Czerw. Krzyża rozciągnięta art. 10 ust. 29 ustawy z 15.III 1939 r. o dalszym zjednoczeniu ziem odzyskanych z Rzecząpospolitą (Dz. U. poz. 136)

na ziemie odzyskane, włączone do woj. krakowskiego i lwowskiego, nie obowiązuje do tej pory na ziemiach odzyskanych, włączonych do woj. śląskiego art. 3 dekretu Prezydenta R. P. z 11.X 1938 (Dz. U. poz. 533) oraz art. 3 dekretu Prezydenta R. P. z 16.XI 1938 (Dz. U. poz. 585).

Celem ujednostajnienia stanu prawnego na całym obszarze woj. śląskiego w zakresie pobierania opłat od publicznych zabaw, rozrywek i widowisk na rzecz P. C. K., projekt niniejszy przewiduje rozciągnięcie odnośnych przepisów na ziemie odzyskane Śląska Cieszyńskiego.

Sprawozdanie ogólne z działalności Komisji Normalizacji Druków i Wydawnictw Państwowych przy Prezesie Rady Ministrów oraz wnioski co do dalszych prac. Komisja Normalizacji Druków i Wydawnictw Państwowych powołana została uchwałą Rady Ministrów z 15.X 1931, a pracę swą rozpoczęła w listopadzie 1931 r.

I Zadanie Komisji. Zadanie Komisji, ustalone powołaną uchwałą Rady Ministrów, było następujące: 1) normalizacja i racjonalizacja druków w urzędach państwowych, 2) znormalizowanie i uporządkowanie wydawnictw państwowych, 3) normalizacja gatunków papieru, używanych przez urzędy państwowe, 4) ustalenie systemu zaopatrywania urzędów państwowych w druki i wydawnictwa.

Do powyższego programu z inicjatywy Komisji dodano następujące zagadnienia: 1) normalizację materiałów biurowych, 2) normalizację mebli biurowych, 3) normalizację pewnych papierów specjalnych i wartościowych, 4) normalizację zeszytów szkolnych, 5) wydanie wskazówek z zakresu techniki pracy biurowej, 6) urządzenie wystawy dydaktyczno-handlowej p. n. „Organizacja biura".

II Wykonanie programu. Program powyższy Komisja wykonała niemal całkowicie, bo pozostało tylko kilka spraw nie ujętych w formę normatywną z powodu trudności w uzyskaniu materiałów wzgiędnie opinii od rzeczoznawców lub zainteresowanych instytucji.

Spośród ministerstw podaje się dane odnośnie do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych: a) z ilości 2.862 druków przed akcją Komisji, ustalono 311 wzorów i wprowadzono 58 nowych, czyli zredukowano je do 1/8 pierwotnej ilości; b) wskutek tego, gdy w budżecie 1931/32 była na papiery i druki suma 697.734 zł, to na 1937/38 kredyt ten wynosił 366.000 zł czyli o 331.734 zł mniej, co w przeważającym procencie jest rezultatem racjonalizacji druków oraz centralizacji ich zakupu w Ministerstwie.

III Reasumcja. Reasumując pokrótce wyniki pracy Komisji Normalizacji Druków i W. P. można ustalić je następująco:

1) normalizacja druków w administracji państwowej jest przeprowadzona,

2) racjonalizacja druków jest uznana jako warunek sprawności i pracy przy ich pomocy,

3) wydano dotychczas drukiem 32 normy, a przygotowanych jest do druku dalsze 8 norm, a mianowicie: 19 norm wyrobów papierniczych i papierów dla biura, 9—materiałów pisarskich, 8—mebli biuro-

wych, 2—korekta i kolumna drukarska, 1—zeszyt dla szkół powszechnych,

4) wydano wskazówki z zakresu techniki pracy biurowej, a to: a) wskazówki dla opracowujących druki (dwa wydania), b) o wyborze papieru, c) o wyborze materiałów pisarskich,

5) opracowano analizę i wnioski dotyczące wydawnictw urzędowych władz centralnych,

6) przygotowano do druku materiały na wydawnictwo „Technika pracy biurowej",

7) opracowano materiały na normy papierów specjalnych i wartościowych,

8) przygotowano materiał na urządzenie wystawy „Organizacja biura".

Co do rezultatów finansowych, to tylko suma podanych w niniejszym sprawozdaniu redukcji kredytów na druki w Ministerstwie wynosi około 2.500 000 zł, nie mówiąc o trudnych do ustalenia oszczędnościach na kosztach zracjonalizowanej pracy, które na pewno tę sumę wielokrotnie zwiększają, jak np. w Ministerstwie Skarbu.

IV Prace pozostałe do wykonania. Mimo usilnych starań, ażeby nakreślony własną inicjatywą program wykonać absolutnie bez reszty—pozostają jeszcze do wykonania pewne prace normatywne, bez których wprawdzie całość zagadnienia techniki pracy biurowej w administracji państwowej jest dostatecznie przez wskazówki Komisji opanowana, ale brak im podstawy formalnej, jaką dają normy. Jest zaś konieczne, ażeby to wykonać, gdyż w ten sposób ważne dla usprawnienia administracji zagadnienie techniki pracy biurowej zostanie ujęte w ramy stałych norm i instrukcji powszechnie obowiązujących, co sprowadzi tak ważne ujednostajnienie postępowania całej administracji. Prace te podzielić można na trzy grupy: 1. normy ogólne, 2. normy szczegółowe i 3. normy specjalne.

Regulamin komisyj, powołanych do szacowania nieruchomości w zakresie działania organów technicznych Mstwa Spr. Wewn. Celem wprowadzenia jednolitego trybu postępowania i zasad obowiązujących przy szacowaniu nieruchomości w zakresie działania organów technicznych, Minstwo Spraw Wewn. okólnikiem nr 22 z 25.V br. zarządziło ścisłe stosowanie regulaminu we wszystkich przypadkach szacowania nieruchomości, nie wyłączając szacowania terenów państwowych, przeznaczonych na cele rozbudowy miast.

A. Zadanie komisji szacunkowej. Komisja szacunkowa jest powołana do ustalenia szacunkowej wartości wszelkich nieruchomości, wskazanych każdorazowo w specjalnym zarządzeniu Ministra Spr. Wewn. Komisja szacunkowa ustala oddzielnie:

1) wartość szacunkową gruntów,

2) wartość szacunkową budynków i urządzeń, wyprowadzoną z wartości technicznej i dochodowej z tym, że przy zbywaniu i nabywaniu nieruchomości szacunek ten jest ważny w zasadzie tylko na okres jednego roku.

B. Skład komisji szacunkowej. Komisję szacunkową powołuje właściwy terytorialnie urząd wojewódzki lub Komisariat Rządu na m. st. Warszawę, wyznaczając jednocześnie swego przedstawiciela w charakterze przewodniczącego komisji. Na członków komisji szacunkowej powołuje się przedstawicieli: 1) Izby Kontroli, 2) izby skarbowej, 3) interesowanego lub właściwego terytorialnie zw. samorządowego i ewentualnie 4) urzędu zainteresowanego przeprowadzanym szacunkiem.

W razie szacowania terenów, przeznaczonych na cele rozbudowy miast w skład komisji szacunkowej w miejsce przedstawiciela zainteresowanego urzędu wchodzą: przedstawiciel B-ku Gosp. Kr., a w razie gdy szacunek dotyczy przekazywanych gruntów z państwowego gospodarstwa leśnego — przedstawiciel Dyrekcji Lasów Państw.

Przedstawiciel Izby Kontroli uczestniczy w obradach komisji z głosem doradczym, a nieobecność jego nie wpływa na ważność uchwał komisji.

Dla ułatwienia zadań komisji szacunkowej mogą być powołani do współpracy w dowolnej ilości rzeczoznawcy spośród urzędników państwowych lub osób prywatnych.

C. Czynności wstępne. Na dzień obrad komisji szacunkowej przewodniczący powinien zebrać wszystkie dane, jak: plan sytuacyjny, wyciągi hipoteczne i katastralne, plany budynków i urządzeń, obliczenie potrzebnych powierzchni i kubatur, zestawienie podatków, świadczeń, czynszów aktualnych dochodów, obciążeń oraz wyniki dotychczasowych szacunków mogących mieć wpływ na ocenę.

D. Wizja na miejscu. Przed przystąpieniem do oszacowaniania komisja szacunkowa powinna z reguły dokonać wizji na miejscu, celem zbadania samego obiektu szacunkowego, jak również miejscowych waruków komunikacyjnych, urządzenia ulic, stopnia zabudowania itp.

E. Ustosunkowanie się komisji do celu przeprowadzania szacunku. Komisja szacunkowa określa wartość niezależnie od celu dokonywania szacunku i nie wchodząc w to, czy właścicielem jest Skarb Państwa lub kto występuje w charakterze nabywcy lub sprzedawcy i jakie ewentualnie może uzyskać ulgi przy nabyciu.

F. Data szacunku. Komisja szacunkowa ustala wartość, jaką obiekt przedstawia w dniu dokonywania szacunku. Wyjątkowo, gdy wartość wzrosła na skutek pewnych inwestycji, wykonanych przez osoby trzecie, komisja może określić wartość obiektu w okresie przed wykonaniem omawianych robót, albo określić wartość tych robót w stosunku do obecnej wartości obiektu.

G. Okoliczności wpływające na wartość szacunkową gruntu budowlanego. Przy ustalaniu ceny gruntu należy zbadać wszystkie istotne cechy danego terenu oraz warunki miejscowe istniejące w chwili dokonywania szacunku. Ogólnie biorąc, wartość szacunkowa gruntu budowlanego zależy od następujących okoliczności:

1) przeznaczenia terenu (bloku parcel), ustalonego prawomocnym planem zabudowania, a w braku tegoż planu—warunkami miejscowymi lub zamierzeniami regulacyjnymi. W wypadkach, gdy dana część osiedla nie posiada jeszcze prawomocnego planu zabudowania,

komisja może przeprowadzać szacunek, kierując się istniejącymi warunkami miejscowymi lub zamierzeniami regulacyjnymi gminy, o ile przystąpiono do opracowania planu zabudowania.

2) struktury gruntu. Badania w tym względzie komisja powinna oprzeć na wyniku wierceń próbnych, o ile były one przeprowadzane dla szacowanego lub sąsiedniego terenu oraz na spostrzeżeniach poczynionych w czasie wizji lokalnej.

W razie stwierdzenia słabej struktury gruntu, należy zastanowić się, w jakim stopniu okoliczność ta podroży koszty fundamentowania budynku (rodzaj tego budynku i jego wysokość określa plan zabudowania).

3) usytuowania terenu. Ideałem w tym wypadku będzie parcela, posiadająca przy należytej sytuacji słonecznej kształt, głębokość i położenie w stosunku do ulicy, umożliwiające jak najekonomiczniejsze jej wykorzystanie pod zabudowę według sposobu, ustalonego planem zabudowania.

4) podaży i popytu na place budowlane w danej części osiedla. Powyższe w znacznej mierze uzależnione jest od stanu istniejącego lub zamierzeń w zakresie: charakteru danej części osiedla, warunków komunikacyjnych oraz urządzeń ulicznych, następnie od braku terenów budowlanych, braku lokali i budynków.

5) stopnia uzbrojenia terenu oraz przyległych ulic. Okoliczność ta ma wpływ na wartość szacunkową gruntu o tyle, o ile odnośne koszty w myśl obowiązujących przepisów poniósł lub może ponieść właściciel gruntu w związku z urządzeniem lub przebudową przyległych ulic, uwzględniając ich stan i stopień uzbrojenia w chwili przeprowadzania szacunku.

H. Obciążenia rzeczowe. Przed przystąpieniem do ustalenia ceny gruntu należy stwierdzić, czy grunt ten posiada uregulowaną hipotekę lub jeśli chodzi o wydzieloną parcelę, czy podział ten został formalnie przeprowadzony i czy założono dla niej oddzielną księgę wieczystą. Badania te powinien przeprowadzić urząd wojewódzki przed zwołaniem komisji szacunkowej.

Należy mieć również na uwadze prawa, jakie mimo braku ujawnienia ich w hipotece mogą posiadać w stosunku do szacowanego obiektu dotychczasowi jego dzierżawcy lub użytkownicy (czynsze wieczyste, dożywocia itp.).

I. Ustalenie wartości szacunkowej gruntu budowlanego. Ustalenie wartości szacunkowej gruntu budowlanego po zbadaniu wszystkich podanych wyżej okoliczności następuje w drodze przeprowadzenia kalkulacji spodziewanego czystego dochodu (netto) po maksymalnie dozwolonym wykorzystaniu parceli. Dochód ten w przeliczeniu rocznym skapitalizowany na 5% i zredukowany o koszta budowy i ewentualnie mogące obciążyć właściciela koszta urządzeń ulicznych przedstawia wartość szacunkową gruntu budowlanego.

J. Ustalenie wartości szacunkowej gruntów przeznaczonych na place, zieleńce i ulice publiczne. W razie oszacowania gruntów przeznaczonych prawomocnym planem zabudowania pod urządzenie placów,

zieleńców lub ulic, komisje powinny podchodzić do szacunku z tym założeniem, że ograniczenia, narzucone planem zabudowania są ograniczeniami praw własności. Właściciel bowiem takiego placu nie może zmienić przeznaczenia terenu, ani zabudować gruntu — nie ma przy tym określonego terminu, w jakim grunt ten zostanie przez gminę wywłaszczony.

Ponieważ jednak w wypadku przeznaczenia na użytek publiczny nieruchomości, właściciel ma prawo otrzymać odszkodowanie, grunty takie posiadają pewną wartość, którą w przybliżeniu można określić. Wartość ta mianowicie, odpowiadać będzie cenie danego gruntu z okresu przed opracowaniem planu zabudowania, przeprowadzeniem parcelacji oraz przed zabudową.

K. Ustalenie wartości szacunkowej skrawków gruntu budowlanego. Odrębnie natomiast traktować należy skrawki gruntów budowlanych, które z racji swego kształtu, usytuowania, zbyt małej powierzchni lub innych okoliczności nie mogą być użyte samodzielnie pod zabudowę i stosownie do obowiązujących przepisów podlegają dołączeniu do sąsiednich nieruchomości.

Ponieważ tego rodzaju grunty nie mogą być przedmiotem swobodnego obrotu, przeto ich wartość szacunkowa jest uzależniona od tego, w jakim stopniu szacowany skrawek podniesie wartość nieruchomości, do której ma być dołączony.

W każdym razie cena skrawka nie powinna przewyższać ceny, jaką posiadają normalne parcele budowlane w tej części osiedla.

L. Ustalanie technicznej wartości budynku. Techniczną wartość budynku ustala komisja w zasadzie na podstawie kubatury i według aktualnych cen miejscowych 1 m^3 budowy o danej konstrukcji i wyposażeniu, potrącając od otrzymanego stąd wyniku stopień zużycia, obliczony w procentach w stosunku do kosztu nowej tego rodzaju budowy.

Pod względem uposażenia i wartości użytkowych zalicza się budynki do:

a) dostatnich (wyposażenie kosztowne, wnętrza obszerne, dobrze oświetlone i zaopatrzone w najbardziej nowoczesne urządzenia),

b) zwyczajnych (wyposażenie trwałe i praktyczne, wnętrze dostosowane do przeciętnych wymagań i potrzeb),

c) skromnych (wyposażenie i rozmiary w granicach minimalnych norm i potrzeb, lokale suterenowe i poddasza).

Każdy budynek zależnie od jakości wykonania, od wieku i sposobu użytkowania (konserwacji) znajduje się w stanie:

a) bardzo dobrym, gdy chodzi np. o budynek nowy, którego zużycie dotyczy tynków, malatur i nie przekracza 10% kosztów nowej budowy,

b) dobrym, gdy zużycie obejmuje nadto podłogi, piece, stolarkę wynosi 10—25% kosztu j. w.,

c) średnim, gdy zużycie obejmuje również pewne części kon-

strukcyjne, lecz w sposób nie wymagający szybkiego remontu i wynosi 26—50% kosztu j. w.,

d) mniej niż średnim, gdy zużycie wymaga natychmiastowego remontu całości i wynosi 50—75% kosztu j. w.,

e) złym, gdy zużycie kwalifikuje budynek jedynie do rozbiórki i wynosi ponad 75% kosztu j. w.

M. Ustalenie dochodowei wartości budynku. Dla obliczenia dochodowej wartości budynku wraz z urządzeniami należy otrzymywany czysty dochód (netto) skapitalizować według normalnej dla podobnych obiektów stopy procentowej w danej miejscowości (np. 5% rocznie) i od otrzymanej kwoty potrącić wartość szacunkową gruntu.

Pod pojęciem dochodu czystego (netto) należy rozumieć całkowity dochód z nieruchomości po potrąceniu podatków, kosztów konserwacji, czyszczenia ulic, usuwania śmieci, premii asekuracyjnych, opłat za wodę i kanalizację, kosztu oświetlenia bram i klatek schodowych, czyszczenia kominów, zarządu nieruchomości itp.

N. Ustalenie szacunkowej wartości budynku według średniej arytmetycznej. Wartość szacunkową budynku stanowi w zasadzie średnia arytmetyczna z wartości technicznej i wartości dochodowej. Obliczenie takie powinno być stosowane w szczególności tam, gdzie wartość techniczna jest znacznie wyższa od wartości dochodowej.

Przy oszacowaniu nie bierze się pod uwagę podniesienia cen wskutek wartości zabytkowej obiektu, w protokole jednak należy zaznaczyć, że budynek został zaliczony do zabytkowych.

Obniżenie natomiast wartości użytkowych, spowodowane ograniczeniami, dotyczącymi obiektów zabytkowych, powinno być traktowane na równi z wszelkimi innymi obciążeniami i ograniczeniami.

O. Protokół. Z brzebiegu obrad komisji szacunkowej należy sporządzić protokół w jednym oryginale, podpisany przez wszystkich obecnych.

Odmienne stanowiska i zastrzeżenia członków komisji co do wysokości ceny szacunkowej przyjętej przez zwykłą większość powinny być podane i umotywowane na końcu protokołu.

P. Powtórne oszacowanie. Ggdy władza powołująca komisję uzna, że oszacowanie dokonane zostało błędnie lub z pominięciem pewnych formalności, następuje powtórne oszacowanie przez komisję w dawnym lub w nowym składzie.

R. Nieruchomości oraz tereny rolne, leśne, przemysłowe itp. Regulamin niniejszy nie dotyczy nieruchomości rolnych, leśnych, przemysłowych itp. oraz terenów, przeznaczonych na podobne cele prawomocnym planem zabudowania.

Odznaki dla niektórych stowarzyszeń (związków). Minstwo Spr. Wewn. decyzjami z 25.V br. udzieliło pozwolenia na ustanowienie i używanie w/g specjalnego wzoru: 1) chorągwi a) Ogólnemu Zw. Podoficerów Rezerwy Rzplitej Pol. w Warszawie, b) Zw. Peowiaków w Warszawie; 2) odznaki: a) Polskiemu Tow. Leśnemu we Lwowie; b) Stow. Wetera-

nów b. Armii Polskiej we Francji z siedzibą we Lwowie; c) Lidze Morskiej i Kolonialnej w Warszawie pozwolenia na ustanowienie i używanie odznaki honorowej p. n. „Pro Mari Nostro", która zgodnie ze specjalnym regulaminem ma na celu wyróżnienie za zasługi, położone dla Ligi Morskiej i Kolonialnej.

Odznaka ta posiada trzy stopnie: złota I stopnia, srebrna II stopnia, brązowa III stopnia.

Warunki otrzymania odznaki są następujące:

a) złotej I stopnia za wyjątkowo wybitne zasługi w dziedzinie spraw morskich i kolonialnych, a w szczególności za pracę naukową i piśmienniczą z zakresu działalności L. M. K., za zebranie poważnych sum na F. O. M., F. A. K. lub inne cele L. M. K., za wybitnie duże rezultaty pracy na polu wychowania morskiego młodzieży lub za wyjątkowo wydatną działalność organizacyjną i propagandową;

b) srebrnej II stopnia za wybitne zasługi położone na określonych odcinkach pracy i szczeblach organizacyjnych L. M. K.;

c) brązowej III stopnia za wyróżniającą się pracę z zakresu ogólnej działalności L. M. K.

Odznaka jest noszona na wstążce w kształcie kokardy.

SAMORZĄD

Uposażenie służbowe pracowników samorządowych, powołanych do wojska. W związku z podnoszoną przez niektóre urzędy wojewódzkie sprawą uposażenia pracowników samorządowych, powołanych do służby wojskowej, gdy miejscowy statut służbowy sprawy tej nie normuje, Minister Spr. Wew. w piśmie okólnym z 30.V 1938 r. Nr SS.40/171-1 zalecił uregulowanie tej sprawy przez związki samorządowe analogicznie, jak dla funkcjonariuszów państw. (art. 18 rozp. Prezydenta R. P. z 28.X 1933, Dz. U. poz. 663, odpowiadający przep. art. 13 dawnej ustawy z 9 X 1923, Dz. U. poz. 924).

W razie powołania do służby wojskowej w czasie pokojowym, czy to na ćwiczenia, czy też jeżeli tego wymaga interes obrony Państwa, pracownicy samorządowi korzystają z prawa do pełnego uposażenia służbowego w ciągu 3 miesięcy.

Gdy pracownik zostanie w omawianych wypadkach zatrzymany w służbie wojskowej ponad 3 miesiące, zaleca się zapewnienie mu świadczeń w rozmiarze, przewidzianym w ust. 3 art. 18 cytowanego rozporządzenia.

Uregulowanie powyższej sprawy wymaga uchwały organu stanowiącego związku samorządowego (sejmiku wojewódzkiego, rady powiatowej, miejskiej, gminnej), zatwierdzonej — jeśli chodzi o gminy wiejskie i miasta — przez władzę nadzorczą.

Uchwała taka powinna objąć wszystkich pracowników związków samorządowych z wyjątkiem:

a) wszystkich pracowników etatowych, czyli zajmujących stanowiska przewidziane w statucie etatu stanowisk służbowych, pozostających w płatnej służbie publicznej nie dłużej niż jeden rok, przy czym do

czasu służby publicznej wlicza się służbę państwową, płatną służbę w samorządzie gospod., przedsięb. i monopolach państw. itp.;

b) pracowników nieetatowych, czyli nie zajmujących stanowisk przewidzianych w statucie etatu stanowisk służbowych, albo w statucie organizacyjnym zakładu lub przedsięb., pozostających w płatnej służbie publicznej, obliczanej w myśl pkt *a*, nie więcej niż lat 5; nie podlegają jednak wyłączeniu funkcj. samorządowi, zatrudnieni na obszarze b. zab. pruskiego a posiadający nominację na stałe lub do odwołania, bądź za wypowiedzeniem, o ile nie należy pracowników takich wyłączyć zgodnie ze wskazówkami pod lit. a);

c) pracowników sezonowych oraz przyjętych do wykonania określonych prac przejściowych;

d) pracowników, z którymi zawarto umowy na czas określony;

e) pracowników, których praca w związku samorządowym jest zajęciem dodatkowym, o ile pozostają w służbie państwowej i pobierają stałe uposażenie ze Skarbu Państwa (lekarze, kierownicy powiatowych zarządów drogowych itp.).

Uchwała powinna ustalić, iż do uposażenia (wynagrodzenia) nie zalicza się ewentualnie pobieranych dodatków funkcyjnych i służbowych oraz dodatków ewentualnie wypłacanych za specjalne czynności dodatkowe albo za godziny nadliczbowe.

Pracownikom kontraktowym, również wymienionym pod lit. a), b), c) i d), służy w każdym razie prawo do świadczeń, wynikających z przepisów art. 19 rozp. Prezydenta R. P. z 16.III 1928 o umowie o pracy prac. umysl. (Dz. U. poz. 323), które zapewnia minimum świadczeń, należnych pracownikom od pracodawcy (służbodawcy).

Specjalnej pieczy związków samorządowych polecono rodziny pracowników, uprawnionych do zasiłków wojsk. w myśl przep. art. 1 ustawy o zasiłkach dla rodzin osób, odbywających czynną służbę wojsk. (Dz. U. poz. 196 z 1939 r.)

Niezależnie od zasiłków, które zapewnia rodzinom takim Skarb Państwa, związki samorządowe powinny w miarę możności finansowej i potrzeby przyjść im również ze swej strony z odpowiednią pomocą np. w formie przyznawania im zapomóg pieniężnych lub świadczeń w naturze.

Połączalność mandatu poselskiego i senatorskiego z urzędowaniem na stanowisku pracownika samorządowego, powiatowego na podstawie wyboru samorządowego. W związku z konkretną sprawą udzielania na czas piastowania mandatu senatorskiego bezpłatnego urlopu pracownikowi samorządowemu, powołanemu na podstawie wyboru organu samorządowego, Prezydium Rady Ministrów w piśmie do Minstwa Spr. Wewn. z 4.V 1939 r. nr 3-13/2 ustaliło następującą wykładnię przepisów art. 84 ordynacji wyborczej do sejmu i art. 42 ordynacji wyborczej do senatu:

1. Wykładnia gramatyczna powołanych przepisów przemawia za ujmowaniem pojęcia „funkcjonariusza państwowego" w sposób jaknajszerszy t. zn. za włączeniem do kategorii funkcjonariuszów pań-

stwowych również funkcjonariuszów państwowych przedsiębiorstw, banków i monopoli, jakkolwiek mogą one stanowić odrębne podmioty administracji (zasada: lege non distinguente). Oparcie dla tego poglądu można znaleźć nadto w wykładni teleologicznej: racją powołanych przepisów jest wszak uniezależnienie posła lub senatora od rządu i administracji, a zależność ta występuje w równym stopniu w przedsiębiorstwie państwowym jak i w służbie administracyjno-publicznej. Charakter służby (służba stała, prowizoryczna, kontraktowa) jest tu bez znaczenia.

2. W taki sam sposób rozumieć należy pojęcie „pracownika samorządowego".

3. Wykładnia logiczna pojęcia „pracownika samorządowego" przemawia za wyodrębnieniem z zakresu tego pojęcia osób, które pełnią funkcje organów ustrojowych związków samorządowych, ponieważ pojęcia te w odpowiednich aktach ustawodawczych są rozróżniane (np. art. 1 i 14 ustawy o częśc. zm. ustr. sam. teryt.).

4. Zestawienie przepisów art. 84 i 42 ordynacji, dotyczących pracowników samorządowych, z odpowiednimi przepisami art. 86 i 45 przemawia za rozróżnieniem pracowników sam. powołanych na wniosek bądź na podstawie wyboru organów samorządu teryt. lub gospodarczego i pracowników, powoływanych w inny sposób. Z rozróżnienia tego płynie stwierdzenie, że przepisy art. 84 i 42 nie dotyczą pracowników samorządowych, powoływanych na wniosek bądź w drodze wyboru, gdyby bowiem przyjąć założenie przeciwne, wynikałoby z niego, że nie można łączyć z mandatem pewnego stanowiska, jeżeli zajmowało się je przed uzyskaniem mandatu, można natomiast objąć je bez przeszkód, po uzyskaniu mandatu. Twierdzenie takie równałoby się zarzuceniu prawodawcy nielogiczności

5. Pojęcie „funkcjonariusza publicznego" (art. 86 i 45), nie obejmujące płatnych pracowników państw., jest poza tym szersze od odpowiednich pojęć użytych w art. 84 i 42. Mogą być więc stanowiska publiczne połączalne z mandatem, jeżeli objęcie ich nastąpiło przed uzyskaniem mandatu, a niepołączalne z nim, jeżeli objęcie ich nastąpiło po uzyskaniu mandatu.

W świetle powyższej wykładni art. 84 ordynacji wyb. do sejmu i art. 42 ordynacji wyb. do senatu pracownik samorządowy, powołany do służby na wniosek bądź na podstawie wyboru organu samorządowego, nie otrzymuje z mocy samego prawa urlopu bezpłatnego z chwilą wybrania go na posła lub senatora.

Wybieranie starostów powiatowych na członków sejmików wojewódzkich. Wyrokiem z 28.I.1939 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu uchylił jako niezgodną z prawem uchwałę Poznańskiego Sejmiku Wojewódzkiego z 6.XII 1938 r., uznającą wybór trzech starostów powiatowych na członków tego Sejmiku za nieważny.

W sporze administracyjnym, załatwionym powyższym wyrokiem, chodziło o właściwe rozumienie względnie wykładnię przepisu § 5 ust. 2 rozp. ministra b. dz. pr. z 12.VIII 1921 r. o wyborach do sejmików

wojewódzkich w brzmieniu obwieszczenia Ministra Spr. Wewn. z 11.V 1927 r. (Dz. U. poz. 421), postanawiającego, że „nie mogą być członkami sejmiku i wydziału wojewódzkiego urzędnicy i organa tych władz, przez które państwo sprawuje nadzór nad wojewódzkim zw. komunalnym oraz urzędnicy i funkcjonariusze wojewódzkiego związku komunalnego".

Otóż w omawianym wyroku Wojew. Sąd Admin. w Poznaniu w sprawie wykładni powyższego przepisu stanął na następującym stanowisku:

Przez użyte w tym przepisie wyrażenie: „władze, przez które państwo sprawuje nadzór nad wojewódzkim związkiem komunalnym" rozumieć można tylko te władze, które zgodnie z § 36 obow. na obszarze woj. poznańskiego do 31.III 1938 r. rozp. królewskiego z 5.XI 1889 r. dotyczącego zarządu prowincjonalno-stanowego związku prowincji poznańskiej (Zb. u. pr. str. 177) oraz zgodnie z § 114 obowiązującej na tym obszarze od 1.IV 1938 r. ordynacji prowincjonalnej z 29.II 1875 (Zb. u. pr. str. 233) wykonują nadzór państwowy nad wojew. związkiem komunalnym, tj. wojewoda jako wykonujący ten nadzór w pierwszej instancji i Minister Spr. Wewn., jako wykonujący ten nadzór w drugiej instancji.

Przez użyte w omawianym przepisie wyrażenie: „urzędnicy władz, przez które Państwo sprawuje nadzór nad woj. związkiem komunalnym" rozumieć można tylko urzędników wyżej wskazanych władz, a więc urzędników urzędu wojewódzkiego i urzędników Ministerstwa Spr. Wewn., do których to urzędników starostowie powiatowi nie zaliczają się.

Przez wyrażenie: „organy władz, przez które państwo sprawuje nadzór nad wojewódzkim związkiem komunalnym" można rozumieć tylko organy wyżej wskazanych władz tj. wojewody i Ministra Spr. Wewn., działające z ramienia tych władz na tym samym poziomie instancyjnym, do których zatem nie mogą się zaliczać starostowie powiatowi, jako stanowiący osobną władzę administracyjną niższej instancji, nota bene nie mającą nic wspólnego z nadzorem państwowym nad woj. związkiem komunalnym. Za taki organ mogła być uprzednio uważana Wojewódzka Rada Administracyjna, istniejąca do wejścia w życie rozporządzenia Prez. Rz. z 19.I 1928 r. o organ. i zakresie działania władz adm. ogólnej. Od tego czasu zaś wyrażenie w omawianym przepisie: „organy władz, przez które Państwo sprawuje nadzór nad woj. związkiem komunalnym", stało się—zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego—bezprzedmiotowe.

Wobec powyższego starostowie powiatowi, jako nie objęci omawianym przepisem, ograniczającym prawo wybieralności do sejmiku i wydziału wojewódzkiego, są wybieralni na członków sejmiku wojewódzkiego.

Zatwierdzenie herbów miast. Na podstawie art. 4 ust. (3) rozp. Prezydenta R. P. z 13.XII 1927 r. o godłach i barwach państw. oraz o oznakach i pieczęciach — w brzmieniu obwieszcz. Prezesa Rady Min. z 12.X 1938 (Dz. U. poz. 8 z 1939 r.) — Minister Spraw Wewnętrznych

po porozumieniu z Ministrem W. R. i O. P. zarządzeniami z dn. 8.V, 9.V i 10.V 1939 r. zatwierdził herby następujących miast w następujących postaciach:

1) m. Kowla: w polu czerwonym dwa półpierścienie, połączone belką poziomą, na górnym półpierścieniu belka pionowa, zakończona krzyżem skośnym. Półpierścienie, belki i krzyż — srebrne;

2) m. Piotrkowa Tryb.: w polu czerwonym orzeł biały bez korony, zwrócony w prawo, z dziobem, językiem i szponami złotymi;

3) m. Mościsk: w polu błękitnym srebrna litera majuskułowa gotycka „M" o podstawie w kształcie belki poziomej. Środkowa laska litery zakończona ku dołowi w kształcie grotu, przekrzyżowana poziomo. Ramiona przekrzyżowania zakończone trójliśćmi;

4) m. Borku: w polu czerwonym nad łodzią złotą dwie wieże prostokątne z kamienia barwy naturalnej, każda o trzech blankach. Dachy wież błękitne, zakończone złotymi kulami na złotych żerdziach. W każdej wieży po dwa okna prostokątne, otwory okienne czarne. Między wieżami podkowa srebrna barkiem do góry, na niej krzyżyk złoty. Poniżej podkowy podwójna lilia srebrna;

5) m. Miasteczka Kraińskiego: tarcza dwudzielna nakryta złotą koroną dziewięciopałkową; w koronie między skrzydłami srebrnymi pół kozła srebrnego, zwróconego w prawo. W polu prawym tarczy herb Szembek, czyli na złotym pasie skosem w lewo trzy róże czerwone o dnie złotym i listkach zielonych, nad pasem w polu błękitnym i pod pasem w polu czerwonym dwa kozły srebrne skaczące w prawo. W polu lewym tarczy herb Jastrzębiec odmienny, czyli w polu błękitnym podkowa złota barkiem ku dołowi, z krzyżykiem złotym w środku; na krzyżyku jastrząb barwy naturalnej ze złotym pierścieniem w dziobie;

6) m. Słupcy: w polu błękitnym krzyż równoramienny o ramionach przekrzyżowanych (pięciokrzyż) złoty;

7) m. Żywca: w polu błękitnym głowa żubra barwy naturalnej z pierścieniem złotym w nozdrzach. Nad głową orzeł złoty bez korony, zwrócony w prawo, z dziobem, językiem i szponami — czerwonymi.

Z WOJEWÓDZTWA WOŁYŃSKIEGO

Regulacja kanału Radzież — Czemerne. Rozporządzenie wojewody wołyńskiego z 30.III b. r. o regulacji kanału Radzież — Czemerne z dopływami w powiecie sarneńskim zostało zatwierdzone przez ministerialne władze nadzorcze.

Roboty melioracyjne, objęte powyższym rozporządzeniem, zostały już rozpoczęte, wobec czego wystąpiła potrzeba uregulowania ich pod względem prawnym przez utworzenie z nich publicznego przedsiębiorstwa melioracyjnego i ich sfinansowania.

Z WOJEWÓDZTWA WILEŃSKIEGO

Posiedzenie Wydziału Wojewódzkiego. W dniu 4 b. m. w Urzędzie Wojewódzkim pod przewodnictwem wojewody L. Bociańskiego odbyło się posiedzenie Wileńskiego Wydziału Wojewódzkiego.

Na posiedzeniu tym zostały rozpatrzone sprawy następujące: 1) uchwały finansowe rad powiatowych: w Oszmianie z dnia 23.II rb., w Wilejce z dnia 22.II rb., w Wilnie z dnia 27.II rb. i Rady Miejskiej m. Wilna z dn. 30.III rb.; 2) odwołania od decyzyj wydziałów powiatowych w sprawie budżetów na r. 1939/40 gmin: Worniany, Podbrzezie i Szarkowszczyzna; 3) kilka spraw z zakresu administracji samorządowej.

Na tymże posiedzeniu zostały zatwierdzone: 1) statuty szpitali miejskich w Wilnie (Św. Jakuba, Sawicz, zakaźnego i żydowskiego) i przychodni przeciwgruźliczych Wileńskiego Wojewódzkiego Towarzystwa Przeciwgruźliczego w Wilnie, 2) taryfa opłat dziennych i należności specjalnych Zakładu Badawczo - Leczniczego dla chorych na nowotwory w Wilnie, oraz 3) preliminarze budżetowe na rok 1939/40 powiatowych związków samorządowych: w Oszmianie, Wilejce i Wilnie.

W ten sposób budżety zasadnicze wszystkich powiatowych związków samorządowych województwa wileńskiego i m. Wilna na rok 1939/40 zostały już zatwierdzone.

Ponadto Wydział Wojewódzki rozpatrzył i zaopiniował przychylnie projekt rozporządzenia wojewody wileńskiego w sprawie regulacji rzeki Mussy w powiecie wileńsko - trockim, co spowoduje uruchomienie w najbliższym czasie odnośnych robót i wykorzystanie specjalnego kredytu, przeznaczonego na ten cel przez Ministerstwo Rolnictwa i Reform Rolnych w wysokości 90.000 zł, jak również nakłada na pow. zw. sam. wileńsko - trocki obowiązek uiszczenia w trzech ratach rocznych udziału w wysokości 54.000 zł.

Z WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Terytorialny zakres działania wojewódzkich urzędów budownictwa w Cieszynie i Rybniku. Wojewoda śląski zarządzeniem z 6.V br. ograniczył:

1) terytorialny zakres działania Wojewódzkiego Urzędu Budownictwa w Cieszynie do powiatów bielskiego i cieszyńskiego;

2) terytorialny zakres działania Wojewódzkiego Urzędu Budownictwa w Rybniku rozszerzył na powiat frysztacki.

Właściwość rzeczowa Wojewódzkich Urzędów Budownictwa w Cieszynie i Rybniku pozostaje bez zmian.

Z ZAGRANICY

NOWA ORDYNACJA UPOSAŻENIA URZĘDNIKÓW MIEJSKICH W ZURICHU

Rada Miejska miasta Zürichu rozpatruje obecnie projekt nowej ordynacji uposażeniowej dla urzędników i robotników miejskich. Obecne uposażenia opierają się zasadniczo na ordynacji z r. 1907. Od tego czasu dokonano wprawdzie wielu rewizyj uposażeń (ostatnia w r. 1923), ale nie zmieniono ani podstaw prawnych, ani skali uposażeń.

Dziś już przepisy z r. 1907 są w wielu punktach przestarzałe. Od r. 1907 ludność Zurichu powiększyła się w dwójnasób, a zakres działania administracji miejskiej rozszerzył się bardzo znacznie. Nowe zadania, które stanęły przed gminą i nowe przepisy prawne skomplikowały i zwiększyły obowiązki personelu urzędniczego. Dawna ordynacja uposażeniowa nie pozwalała w należyty sposób wynagradzać zwłaszcza tych urzędników, którzy zajmują stanowiska kierownicze i połączone z osobistą odpowiedzialnością (np. w przedsiębiorstwach). Utrudniało to w wysokim stopniu pozyskiwanie sił równorzędnych z tymi, które zatrudnia przemysł prywatny, oraz administracja państwowa.

Sprawa stała się tym bardziej nagląca, że w okresie kryzysu obniżono uposażenia, aby w ten sposób uzyskać oszczędności, a następnie 26.IX 1936 r. została obniżona wartość franka szwajcarskiego, co znów pociągnęło za sobą zwiększenie kosztów utrzymania. W związku z tym, 12.VI 1937 r. Rada Miejska powzięła uchwałę uznającą potrzebę opracowania nowej ordynacji uposażeniowej dla urzędników miejskich.

Dotychczasowe przepisy uposażeniowe w Zurichu mają charakter bardzo demokratyczny, gdyż niższe uposażenia oraz płace robotnicze są zależne od kosztów utrzymania, a więc nie spadały w okresie kryzysu i następnie deprecjacji pieniądza. Natomiast uposażenia wyższe tego przywileju nie posiadają i przeciętnie uległy obcięciu o 5%.

Interesujące są cyfry, dotyczące ilości urzędników w Zurichu w okresie 1926 — 1938. W r. 1926 było razem 5.108 osób zatrudnionych przez miasto (1.760 stałych urzędników, 2.565 stałych robotników, 539 personelu pomocniczego, 297 częściowo zatrudnionych). W r. 1938 cyfry te przedstawiały się następująco: ogółem 7.084 (z tego 2.470 stałych urzędników, 3.477 robotników, 827 personelu pomocniczego, 370 częściowo zatrudnionych). Cyfry te jednak nie obejmują nauczycieli. Wydatki personalne wzrosły w tym czasie z 28.505.000 fr na 44.783,000 fr. W r. 1926 na 1.000 mieszkańców miasta przypadało 23 urzędników, w r. 1938 tylko dwudziestu. Na 1 mieszkańca przypadało w r. 1926 —

na wydatki personalne administracji miejskiej — 134 fr 10 centimów, w r. 1938 — przypada 135 fr 80 centimów.

Nowa ordynacja uposażeniowa dzieli się na cztery części. Pierwsza dotyczy zakresu działania ordynacji, druga uposażeń personelu stałego, trzecia — personelu pomocniczego, czwarta zawiera przepisy przejściowe i końcowe.

Ordynacja dotyczy członków zarządu, urzędników i robotników miejskich. Osobna ordynacja reguluje uposażenia nauczycieli szkół powszechnych i średnich, oraz odszkodowanie członków władz szkolnych.

Ordynacja uposażeniowa przewiduje automatyczne podwyżki płac corocznie dla każdego urzędnika. Najniższe uposażenie wynosi 3.360 do 3.427 franków rocznie, dla niewykwalifikowanego robotnika 1 fr 40 centimów za godzinę. W ciągu 10 — 12 lat służby uposażenie to zwiększa się co najmniej o 126 fr rocznie, tak że dochodzi do 4.860 fr. Natomiast ordynacja zurychska nie zna instytucji dodatków rodzinnych, które istnieją we Francji, Belgii i Włoszech.

Grup uposażeniowych przewiduje się dwanaście dla urzędników, sześć dla pracowników fizycznych. Najwyższe uposażenie dla urzędników wynosi 10.080 do 15.600 fr miesięcznie, a więc jest mniej więcej trzykrotnie wyższe od uposażeń grupy najniższej. Przydział do poszczególnej grupy zależy od wykształcenia, zakresu obowiązków i stopnia odpowiedzialności. Z chwilą wejścia w życie ordynacji uposażeniowej dotychczasowe uposażenia pozostają jednak w mocy dla tych urzędników, dla których są one korzystniejsze. Pociąga to za sobą przejściowy wzrost wydatków o 1.100.000 franków, do czego doliczyć trzeba jeszcze zwiększone koszty ubezpieczeniowe (razem więc wydatek ten wyniesie 1.314.000 fr).

W. N.

BIBLIOGRAFIA

KSIĄŻKI

Bończa-Tomaszewski Wiesław: **Medal za Długoletnią Służbę**. Warszawa 1938 r., stron 95. Główna Księgarnia Wojskowa.

Broszura zawiera rys historyczny ustanowienia medalu, w którym autor nawiązuje do czasów króla Stanisława Augusta, dalej zawiera broszura przedruk tekstów ustawy, rozporządzenia wykonawczego, instrukcji oraz zarządzeń. wydanych w tej materii przez poszczególne ministerstwa. Do broszury dołączono tablicę ilustrującą wygląd medalu za długoletnią służbę.

Bloch Józef, adwokat: **Kodeks pracy**. Uzupełnienia 1936—1938. Ustawy, rozporządzenia, dekrety, orzecznictwo, komentarz. Warszawa 1938 r., stron VI + 358. Skład główny: Gebethner i Wolff.

Uzupełnienie kodeksu pracy zawiera prawodawstwo i orzecznictwo z okresu od maja 1936 r. do kwietnia 1938 r. Najistotniejszą część „uzupełnienia" stanowi ustawa z dnia 14 kwietnia 1937 r. o układach zbiorowych pracy wraz z rozporządzeniami wykonawczymi i instrukcjami. Poza tym należy wspomnieć o zawartych w wydawnictwie i skomentowanych tamże przepisach o bezpieczeństwie i higienie pracy. W końcu zamieszczono szczegółowy skorowidz rzeczowy.

Kurowski Leon: **Podział wydatków administracji państwowej w zwyczajnym budżecie polskim**. Odbitka z tomu III-go Prac Zakładu Skarbowości i Statystyki Wydziału Prawa i Nauk Społecznych Uniwersytetu Stefana Batorego. Wilno 1939 r., stron 168. Skład główny w księgarni Józefa Zawadzkiego w Wilnie.

Praca jest rozprawą doktorską przyjętą przez Wydział Prawa i Nauk Społecznych Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie. W pracy tej mówi autor o kryteriach i ogólnym zarysie podziału budżetu polskiego na działy, omawia i charakteryzuje poszczególne działy budżetu państwowego, a w końcu stawia dezyderaty co do układu i budowy tego budżetu. Praca została wydana z zasiłku Ministerstwa Poczt i Telegrafów oraz Rektoratu Uniwersytetu Stefana Batorego.

Mettler C.: **Józef Piłsudski**. Verlag: B. Arczyński, Essert, Fribourg, Schweitz. 1938. Stron VII + 245.

Jest to monografia o Wskrzesicielu Państwa Polskiego, napisana w języku niemieckim, wydana w Szwajcarii. W przedmowie do tego dzieła nawiązuje autor do polskich ruchów wyzwoleńczych, w szczególności do powstań z 1831 i 1863 roku, podkreślając najwyższe uznanie i szacunek narodu szwajcarskiego wobec polskich dążeń niepodległościowych oraz podnosząc rozmaite więzy łączące Komendanta i Jego najbliższych współpracowników ze Szwajcarią. Monografia dzieli się na cztery działy, których tytuły lapidarnie, a przy tym dostatecznie wyraźnie, odzwierciedlają ich zawartość. Oto owe tytuły: I Dzieciństwo i młodość, II Towarzysz Wiktor, III Od przywódcy ludu do Naczelnego Wodza Armii Polskiej, IV Twórca Rzeczypospolitej Polskiej i Wódz swego Narodu. Autor starał się naszkicować życie i działalność Wielkiego Marszałka możliwie wyłącznie na podstawie źródłowych tekstów, czerpanych z pism samego Marszałka Józefa Piłsudskiego. Dzieło zostało przyozdobione szeregiem reprodukcyj fotograficznych. przedstawiających podobiznę Komendanta z rozmaitych okresów Jego życia.

Peretiatkowicz Antoni dr, rektor Uniwersytetu Poznańskiego: **Wstęp do nauk prawnych**. Wydanie czwarte przejrzane i poprawione. Poznań 1939 r., stron 91. Skład główny: Księgarnia Św. Wojciecha w Poznaniu. Księgarnia Wydawnictw Prawniczych w Warszawie, Księgarnia „Książka" we Lwowie.

Praca dzieli się na sześć rozdziałów, w których autor w sposób jasny i przystępny wykłada: pojęcie prawa, stosunek prawa do moralności i zwyczajów, źródła prawa, rodzaje prawa, stosunek prawny oraz zadania nauk prawnych. Przy końcu pracy wskazuje autor polską literaturę przedmiotu.

Piłsudski Józef: **Moje pierwsze boje.** Wspomnienia opisane w twierdzy magdeburskiej. Wydanie czwarte. Warszawa 1938 r., stron 175. Instytut Józefa Piłsudskiego poświęcony Badaniu Najnowszej Historii Polski Skład główny: Instytut Wydawniczy „Biblioteka Polska" s. a. w Warszawie.

Wspomnienia Józefa Piłsudskiego, zatytułowane „Moje pierwsze boje", zawierają opis przeżyć wojennych z roku 1914. Dzieło zostało napisane w 1918 r. w czasie pobytu w twierdzy magdeburskiej. Przedmowę do dzieła napisał *Wacław Lipiński.*

Grupa Prawnicza Polsko-Włoska. Wydawnictwa Grup Polskich Porozumień Prawniczych z Zagranicą. Zeszyt 3. Warszawa 1939 r., stron 95. Skład główny: Księgarnia Powszechna, Warszawa, Plac Napoleona 1.

Na treść zeszytu składa się: Słowo wstępne *Arrigo Golmi, Ministra Sprawiedliwości Królestwa Włoch,* rozprawa *Carlo Costamagna, prof. Uniw. w Rzymie*: „Pojęcie prawa faszystowskie a sowieckie", rozprawa: *Giovanni Pacchioni:* „Prawo rzymskie a reforma włoskiego kodeksu cywilnego", artykuł *Dr Andrzeja Mycielskiego, docenta U. S. B*: „Sylwetka zasadniczych organów państwowych we współczesnym ustroju faszystowskich Włoch", przegląd ustawodawstwa włoskiego z roku 1937 i I-go półrocza 1938 oraz sprawozdanie z działalności grup polskich porozumień prawniczych z zagranicą.

Jak i na kogo należy głosować wybierając radnych gromadzkich. Obóz Zjednoczenia Narodowego. stron 14.

Jest to broszura instrukcyjno-propagandowa Obozu Zjednoczenia Narodowego, w której wyjaśnia się, kiedy wybory radnych gromadzkich odbywają się bez głosowania, jak należy głosować, jak się ustala wynik wyborów, jak należy przygotować się do głosowania, na jakich kandydatów należy głosować itp.

Józef Piłsudski w walce o Wolną Polskę i wolnego człowieka. Warszawa 1938 r., stron 111. Wydał Komitet Społeczny Przysposobienia Kobiet do Obrony Kraju. Skład główny: Warszawa, Myśliwiecka 5.

Broszura zawiera wyjątki z Pism Józefa Piłsudskiego uszeregowane pod tytułami następującymi: Ongiś, Przełom dziejowy roku 1863, Dzieciństwo i młodość, Na froncie robotniczym, Na czele młodych szaleńców, Ku zorzom porannym, Dyktator Wolnej Polski, Naczelnik Państwa i Naczelny Wódz, W walce o honor i prawdę, W trosce o przyszłą Polskę, Niech historia osądzi.

I Polski Kongres Techników. Skrót referatów. Warszawa 3—4,XII 1938, stron 120. J. Dziewulski, Warszawa, Mariensztadt 8.

Broszura zawiera skrót referatów wygłoszonych na I Polskim Kongresie Techników, jaki odbył się w Warszawie w dniach 3—4 grudnia 1938 r. W szczególności broszura zawiera streszczenia referatów następujących: „Rola i zadania samorządu technicznego w Polsce", „Organizacja samorządu technicznego i społecznych organizacji technicznych", „Obrona interesów zawodowych przez samorząd techniczny", „Plan przebudowy techniczno-gospodarczej Polski", „Przebudowa społeczno-gospodarcza i unarodowienie życia gospodarczego", „Realizacja techniczno-gospodarczej obrony Państwa". „Finansowanie planu gospodarczego Polski", „Dynamika ludnościowa i gospodarcza", „Zagadnienie kształcenia zawodowego", „Kultura świata pracy", wreszcie streszczenie cyklu referatów organizacji przemysłu, robót technicznych, rzemiosła, rolnictwa oraz administracji państwowej ze stanowiska planu państwowego.

Rocznik Ziem Wschodnich 1939. Wydawnictwa rok V. Pod redakcją *Edwarda Rühlego.* Wydawnictwo zarządu głównego Towarzystwa Rozwoju Ziem Wschodnich, Warszawa, ul. Marszałkowska 153. Stron 255.

Rocznik Ziem Wschodnich — 1939 r. jest przejawem systematycznej akcji Towarzystwa Rozwoju Ziem Wschodnich, zmierzającej do zaznajomienia szerokich warstw społeczeństwa z naszymi województwami wschodnimi i południowo-wschodnimi, t. j. województwami: wileńskim, nowogródzkim, poleskim, wołyńskim, stanisławowskim, tarnopolskim i lwowskim. Na treść Rocznika składa się 20 starannie dobranych tematów narodowościowych, antropologicznych, gospodarczych i społecznych. I tak *doc. dr J. Mydlarski* daje charakterystykę struktury antropologicznej ludności Ziem Wschodnich, *dr Alfons Krysiński* analizuje element polski Wołynia i wykazuje wielką jego kulturalną przewagę nad innymi narodowościami. O osadnictwie czeskim i niemieckim na Wołyniu i o znaczeniu gospodarczym i społecznym tego osadnictwa pisze *dr Z. Cichocka-Petrażycka.* Sprawą ludności żydowskiej zajmuje się

dr Remigiusz Bierzanek, podając rewelacyjne dane o żydowskim stanie posiadania na Ziemiach Wschodnich.

Następną grupę stanowią artykuły gospodarcze. *Dr Irena Dąbkowska* zaznajamia z problemem torfowisk północno-wschodniej Polski i ich wielkim, mało docenianym, znaczeniem gospodarczym. *Ignacy Dziadosz* pisze o Wołyniu w gospodarce rolnej Polski, a *Stanisław Boryssowicz* rozważa teraźniejszość i przyszłość gospodarczą Wołynia. Zagadnienie handlu porusza *Józef Kanarowski*, omawiając drogi i rolę gospodarczą Międzynarodowych Targów we Lwowie. W dalszych artykułach *Stefan Ignatowski* zaznajamia z rolą Prypeci w sieci wschodnich śródlądowych dróg wodnych, a *Henryk Jensz* z elektryfikacją Wileńszczyzny. Dużą uwagę zwrócono na ochronę przyrody i akcję letniskową propagowaną przez Towarzystwo Rozwoju Ziem Wschodnich, jako jedną z dróg zbliżenia i poznania wschodnich obszarów Polski.

Książka została obficie zaopatrzona w ilustracje i rysunki. Do Rocznika dołączono mapę administracyjno-komunikacyjną Ziem Wschodnich. Cena Rocznika tylko — 1 zł.

Zasady racjonalnego planowania inwestycyj państwowych. Biuro Studiów i Planowania Obozu Zjednoczenia Narodowego. Materiały i prace—zeszyt 3. Warszawa 1938 r., stron 32. Wydawnictwo Obozu Zjednoczenia Narodowego.

W poszczególnych rozdziałach tej pracy omówiono: 1) zasadę ustalenia hierarchii inwestycyj, 2) kompetencje w zakresie wykonania inwestycyj podstawowych, 3) hierarchiczne uszeregowanie inwestycyj podstawowych z funduszów państwowych, 4) koncentrację środków, 5) inwestycje a walka z bezrobociem, 6) inwestycje Funduszu Pracy. W końcu broszury przedrukowano uchwały Rady Naczelnej O. Z. N. w sprawie zasad planowania inwestycyj państwowych.

Zbiór przepisów o administracji poznańskiego samorządu wojewódzkiego. Część III. Finanse. Przepisy dotacyjne i wydatkowe. Poznań 1939 r., stron 11. Drukarnia Nakładowa „Kupca" Poznań, ul. Wielka 10.

Wydawnictwo zawiera przetłumaczone na język polski teksty przepisów pruskich, odnoszących się do finansów poznańskiego samorządu wojewódzkiego. Teksty przetłumaczył i opracował *Antoni Musielak, Naczelnik Wydziału Poznańskiego Starostwa Krajowego.*

Związki samorządowe województwa wileńskiego w świetle liczb. Okres 1937/38 roku budżetowego. Wydawnictwo nieoficjalne wileńskiego wydziału wojewódzkiego. Rocznik X. Wilno 1939 r., stron 57 formatu A4.

Rocznik przedstawia stan związków samorządowych województwa wileńskiego na tle wykonania budżetów za rok 1937/38. Poza tym w Roczniku tym zamieszczono tablice umożliwiające porównanie podstawowych danych o stanie gospodarki finansowej związków samorządowych za kolejne okresy budżetowe 1933/34—1937/38. Wreszcie Rocznik zawiera zestawienie danych o komunalnych kasach oszczędności i gminnych kasach pożyczkowo-oszczędnościowych, istniejących na terenie województwa wileńskiego w okresie 1933—1937 r.

CZASOPISMA

Biuletyn urzędniczy. Warszawa, miesięcznik nr 3 — 4. *Sigma*: Przełożony w służbie administracyjnej. *Mgr M. Klenowicz*: Rozwiązać problem urzędniczy— bez alarmów. *J. Grzymała-Pokrzywnicki*: Parę uwag na temat techniki ustawodawczej. *Dr A. Argasiński*: O kondyktach urzędniczych z uwzględnieniem obowiązujących przepisów austriackich.

Czasopismo kas oszczędności. Poznań, miesięcznik nr 5. *F. Linke*: Mechanizacja księgowości i techniki biurowej w komunalnych kasach oszczędności.

Czasopismo techniczne. Lwów, dwutygodnik nr 10. *Inż. K. Kluczycki*: Czynniki niszczące drewno w budownictwie.

Dziennik Zarządu Miejskiego w Łodzi. Miesięcznik nr 5. *H. Czaplicki, inż.*: Sprawa wywozu i niszczenia śmieci w m. Łodzi (dok.).

Front Zachodni. Warszawa, miesięcznik nr 5. *K. Zegrzyński*: III Rzesza w ślepym zaułku. *Dr K. Tymieniecki*: Rzeka Łaba zachodnią granicą Słowiańszczyzny. *T. Radojewski*: Zagadnienie niemieckie w Polsce.

Głos adwokatów. Kraków, miesięcznik nr 2. *Adw. M. Neumann*: Odpowiedzialność Państwa za działalność jego organów. (dok).

Głos gminy i gromady wiejskiej. Warszawa, dwutygodnik nr 11. *St. M.*: Kilka uwag o odszkodowaniu i wynagrodzeniu członków zarządów gminnych (miejskich), będących pomocnikami przełożo-

nego gminy w świetle obowiązującego prawa. *H. N.*: Sprawa jednolitych zbiorowych ksiąg bierczych dla gmin.

Na posterunku. Warszawa, tygodnik nr 20. *K. Penkala, nadkomisarz P. P.*: Fałszowanie monet.

Polonia — Italia. Warszawa, miesięcznik nr 1 — 2. *Italicus*: Rola Polski w równowadze europejskiej.

Pracownik samorządowy. Warszawa, dwutygodnik nr 10. *Esde*: O awansach w samorządzie powiatowym. Wspólność interesów przełożonych i pracowników związków samorządowych. Postępowanie dyscyplinarne na podstawie przepisów gazetowych.

Prasa. Warszawa, miesięcznik nr 5. *Mgr. S. Grzelecki*: Prasa a higiena psychiczna.

Przegląd budowlany. Warszawa, miesięcznik nr 5. *W. Adamski, inż. arch*: Oblicowania budynków. *F. Zarudzki*: Luźne uwagi o budownictwie domów mieszkalnych. *Inż. arch. J. Drews*: Koszt budowy w złotych na 1 m^3 budynku murowanego (obliczony według cen sezonu budowlanego 1937 — 1938 w Warszawie. *Inż. P. Zaremba*: Woda w obronie przeciwlotniczej miast. *W. B.*: Nowości budowlane na Targach Poznańskich 1939 roku.

Przegląd ekonomiczny. Lwów, nr 122—124. *W. Zaklika*: Kontrola parlamentarna nad długami Państwa w Polsce.

Przegląd intendencki. Warszawa, kwartalnik nr 2. *Kpt. D. Bański*: Intendenckie zaopatrywanie lotnictwa w polu. *Mjr. J. Skwara*: Współudział intendentury w przygotowaniu wojennej produkcji przemysłowej w świetle naszego ustawodawstwa wojennego. *Mjr. A. Mostowski*: Na marginesie zagadnienia odciążenia żołnierza.

Przegląd prasy. Warszawa, tygodnik nr 8. Wizyta Min. Becka w Londynie. Układ polsko-angielski.

Samorząd. Warszawa, tygodnik nr 22. *Inż. A. Praczyński*: Organizacja konkursów schludności w miejscowościach letniskowych i zimowiskowych. Nr 23. *M. P.*: Nadzór nad samorządem w teorii i praktyce. *S. Michałowski*: W sprawie kosztów podróży i diet członków organów zarządzających gmin i pracowników samorządowych.

Samorząd miejski. Warszawa, dwutygodnik nr 10/11. *Dr W. Dalbor*: Projekt ustawy o prawach i obowiązkach pracowników samorządowych. *Inż. arch. M. Kostanecki*: Zagadnienie budownictwa mieszkaniowego w świetle stanowiska Komisji Rozbudowy Miast. *M. G.*: Rola administracji komunalnej w gospodarce wojennej.

Sprawy narodowościowe. Warszawa, nr 6. *S. Fogelson*: Struktura demograficzna ludności żydowskiej w Polsce. *J. Reychman*: Pogranicze etniczne słowacko-ruskie.

Współczesna myśl prawnicza. Warszawa, miesięcznik nr 5. *Dr E. Muszalski*: O zasady ordynacji wyborczej do Senatu.

L'architecture d'aujourd'hui. Boulogne (Seine), miesięcznik nr 4. Constructions en montagne.

Revue politique et parlamentaire. Paris, miesięcznik nr 534. *F. J. Compeyrot*: Entre la guerre civile internationale et le blocus continental. *R. de Craon-Pousoy*: La situation intérieure de la Pologne.

Beton und Eisen. Berlin, dwutygodnik nr 10. *O. Graf*: Aus neueren Forschungsarbeiten für den Beton und Eisenbetonbau.

Deutsche Bauzeitung. Berlin, tygodnik nr 20. *C. Kersten*: Praktische Einzelfälle aus der Baustatik nr 21. *A. D. Kosfeld*: Über die Verwendung der Hochofenschlacke im Bauwesen.

Der Gemeindetag. *Dr F. Nordsteck*: Nationalisierung der Verwaltung.

Gesundheits Ingenieur. München, tygodnik nr 20. *M. Hoffinger*: Heizwassertemperaturen und Heizwärmebedarf bei verschiedenen Aussentemperaturen und Heizarten. 21. *M. Gundel*: Aufgaben und Ziele der Flusswasseruntersuchungen. *Dr Ing. G. Mahr*: Abwasserfragen im Wuppergebiet. *Dr Ing. F. Reinhold*: Grundsätzliches über den Abflussbeiwert.

Reichsverwaltungsblatt. Berlin, tygodnik nr 18. *Dr Nass*: Polizeireform und Verwaltungsrechtssprechung. *Dr Jähnig*: Der Landrat in Öesterreich. Nr 19. *Dr Holtz*: Die staatsrechtlichen Grundlagen des Ersten Reiches. nr 20, *Dr F. List*: Verwaltungsrecht und Gemeinrecht im öesterreichischen Wasserrecht.

Public Administration. Londyn, miesięcznik nr 2. *A. G. Highet, C. G Browne, Alec Spoor.* The public's Part in Administration.

Drukarnia Gaz. Adm. i P. P., Warszawa, Trębacka 11.